محمود عثمان

رئيس مجلس الــوزراء في لبنان بعد الطائف

١٩٨٩ - ١٩٩٨

قدّم له: الرئيس حسين الحسيني



شركة المطبوعات للتوزيع والنشر

محمود عثمان

رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف

١٩٨٩ ـ ١٩٩٨

قدّم له:

الرئيس حسين الحسيني

شركة المطبوعات للتوزيع والنشر



شركة المطبوعات للتوزيع والنشر
شارع جان دارك - بناية الوهاد
ص. ب. ٨٣٧٥ - بيروت - لبنان
تلفون: ٣٥٠٧٢١/٢ (٠١)
تلفون + فاكس: ٣٤٢٠٠٥ - ٣٥٣٠٠٠ (١ ٩٦١)
e-mail: allprint@cyberia.net.lb

الطبعة الأولى ٢٠٠١

تصميم الغلاف: عباس مكي
الاخراج الفني: زاهية عاصي

تقديم

لا أكون قد جانبت الحقيقة، عندما أقول إنها البداية في ترجمة قراءة الميثاق الوطني وليس تلاوته. وللمرة الأولى، أجد أنّ باحثاً دخل في عمق الأشياء، وفي صلب الإصلاحات السياسية والدستورية التي تحفظ الكيان الوطني، والعيش المشترك فيه، باختيار هذا الموضوع: موضوع صلاحيات ومهام وواجبات رئيس مجلس الوزراء، انطلاقاً من كون مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها، هي السلطة التنفيذية، أو كما يقال السلطة الإجرائية، حيث آلية عملها يجب أن تكتمل بوضع النظام الداخلي لها، فضلاً عن أن النظام المرتقب، والذي لم يوضع حتى الآن، يجب أن ينظّم دوائر رئاسة مجلس الوزراء، بالإضافة إلى مجلس الوزراء.

والأهمية في هذا البحث هي إبراز الضمانة لبقاء قرارات السلطة الإجرائية بعيدة عن السمة الطائفية أو المذهبية أو الفئوية، ذلك لأن آلية اتخاذ القرارات تكفل أن تكون وطنية بصورة دائمة، عندما ننظر إلى الأكثرية الموصوفة، سواء المتوجبة بانعقاد مجلس الوزراء، حيث النصاب لا يقل عن ثلثي أعضاء الحكومة، أو في اتخاذ القرارات في القضايا الأساسية التي يجب أن لا تقل عن الثلثين أيضاً. خصوصاً عندما نعلم بأن قاعدة تشكيل الحكومات، وفقاً لهذه الآلية، هي أن تكون مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، مع إلغاء التمايز بين الطوائف الكبرى، وتمثيل كل الطوائف. وهذا ما يحفظ التنوّع ضمن الوحدة؛ إذ إن الدولة واحدة على تنوع سلطاتها.

من هنا يأتي هذا الدور الهام لرئيس مجلس الوزراء، الذي يجب أن يكون

زعيم الأغلبية النيابية ما دام النظام نظاماً جمهورياً ديمقراطياً برلمانياً. وبعبارة مختصرة أكثر، نظام مشاركة، بل، أكثر، نظام الشرعية الميثاقية الدستورية. ففي معظم دول العالم، أنظمة ذات أصل ثوري، بمعنى أن الشرعية هي شرعية ثورية: بدءاً من بريطانيا في ثوراتها المتعددة التي أنتجت في نهايتها النظام البريطاني، مروراً بفرنسا وثورتها، والولايات المتحدة وثورتها، والاتحاد السوفياتي وثورته، إلى آخر السلسلة. في حين أن لبنان، منذ نشأته، يستمد النظام فيه شرعيته من ميثاقه الوطني، وبالتالي من دستوره. فالميثاق هو التعبير عن إرادة اللبنانيين في العيش المشترك؛ والدستور هو تنظيم هذا العيش المشترك. من هنا يظهر الواجب في تطبيق أحكام الميثاق الوطني، الذي عبّر عنه اتفاق الطائف، والدستور اللبناني، بصدق وأمانة، لأن التحدي الأكبر أمام اللبنانيين هو الحيلولة دون تكرار المأساة. وأي خروج عن هذه القاعدة، إنما هو تأسيس لتكرار المأساة.

يبقى أن يستمر البحث لإغناء هذا الجانب، وغيره من الجوانب الأخرى التي لا تقل أهمية عنه، متمنياً للباحث النجاح المطّرد في الاستمرار بالبحث الموضوعي الذي نحتاج إليه كل الاحتياج.

الرئيس حسين الحسيني

المقدمة
اختيار البحث

إنّ اختياري كتابة بحث دستوري لم يكن محض صدفة. فأنا عشقت هذه المادة منذ السنة الجامعية الأولى. وربما كان عشقي لها متأتياً من كوني لبنانياً يحب السياسة أو ما يرتبط بها بشكل أو بآخر.

كان اتفاق الطائف طازجاً يغري الطلبة من أمثالي بقراءته أو دراسة أحكامه، وما نجم عنه من تعديلات دستورية بالغة الأهمية. ودفعني الفضول وحب المعرفة إلى قراءة كل ما تيسر لي من مقالات تعالج إشكالاً دستورياً أو موضوعاً سياسياً ساخناً ذا صبغة دستورية إن صح التعبير.

وكان السؤال الذي يلح دائماً في ذهني: إلى أي مدى يلتزم اللبنانيون، أعني المسؤولين، بوثيقة الوفاق الوطني، أو أحكام الدستور المعدل، المتوج بمقدمة جديدة لم تُلْحظ من قبل.

كل الموضوعات التي تدخل في إطار التعديلات الدستورية الجديدة كانت تستفزني. وذات يوم قررت أن أكتب عن رئيس مجلس الوزراء بعد الطائف. إنه التحدي الذي يواجهني كطالب لم يجرب من قبل الكتابة بطريقة أكاديمية.

إن التعديل الدستوري الأخير كان محطة أساسية ومهمة في تاريخ النظام السياسي اللبناني لأنه يكرس النظام الميثاقي بتوسيع قاعدة المشاركة الطائفية

ويجعلها أكثر توازناً وتمثيلاً في إطار المؤسسات الدستورية والسياسية. وقد ظهر التوازن الطائفي باعتماد صيغة تحقق توازي المواقع العليا في السلطة. فقد «قُلصت صلاحيات رئيس الجمهورية وأعطيت صلاحيات جديدة لرئيس مجلس الوزراء ودعم موقع رئيس مجلس النواب.. كما أن إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء كمؤسسة قائمة في ذاتها لها إيجابية أخرى هي توسيع المشاركة الطوائفية في السلطة»[١].

إن التوازن بين مواقع رئيس الجمهورية ورئيس المجلس ورئيس الحكومة، إنما يجسد التوازن بين الطوائف الكبرى في لبنان: الموارنة والشيعة والسنّة. وتعزيز صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وإحداث باب مستقل له في صلب الدستور المعدل بموجب اتفاق الطائف، يعود إلى كونه ممثلاً للطائفة الإسلامية السنية في الحكم.

وإذا كان المطلب الأساسي للمسلمين عامة، ولرؤساء الحكومات خاصة، قبل اتفاق الطائف، هو المشاركة في الحكم مع رئيس الجمهورية. فكيف ظهرت هذه المشاركة في نص الدستور المعدل بالقانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١؟ وهل كانت الممارسة السياسية تعبيراً صادقاً عن هذه المشاركة؟ هل تغيرت وضعية رئيس الحكومة بعد الطائف عن وضعيته قبله؟ وما هي الصلاحيات الجديدة التي أسندت إليه؟ وهل تحرر من هيمنة الرئاسة الأولى؟

هل التزم المسؤولون، ولا سيما رئيس مجلس الوزراء، بنصوص الدستور وأحكامه؟ أم خرجوا عنها، وتجاوزوا منطق المؤسسات، وخرقوا مبادىء الوثيقة الوفاقية؟ وهل نشأت أعراف جديدة تتعارض مع النص الدستوري أو تعدل أحكامه؟ هل قامت العلاقة بين رئيس الحكومة ورئيسي الجمهورية والبرلمان ومع مجلس الوزراء على احترام الدستور ومبدأ الفصل بين السلطات؟

(١) راجع د. عصام سليمان: الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، ط ١، ١٩٩٨، ص ٨٢ ـ ٨٣.

وإذا كان إلغاء الطائفية السياسية هدفاً وطنياً، فهل يمكن تحقيقه قبل تحقيق المساواة بين اللبنانيين وطوائفهم؟ وهل تتحقق المساواة إذا لم يقم جميع الأطراف والمسؤولين بالتقيد الدقيق بأحكام وثيقة الوفاق الوطني؟

إن اختياري لهذا البحث يرمي إلى محاولة الإجابة عن تلك الأسئلة من خلال رصدي للتعديلات الدستورية التي تناولت صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وموقعه ودوره في نظامنا البرلماني، بالإضافة إلى ما نجم عن الممارسة العملية من مواقف وأحداث كانت مادة دسمة للجدل السياسي والقانوني.

صعوبات البحث

واجهتني عدة صعوبات أثناء إعداد هذا البحث في طليعتها اثنتان:

الأولى: جدة الموضوع، وندرة المراجع والمصادر. وإذا عثرت على شيء منها فهي تلامس الموضوع بشكل عَرَضي، أو ربما عثرتُ على أفكار متناثرة غير مترابطة، فكان لا بد من التقميش والانكباب على أرشيف بعض الصحف والمجلات التي كانت أوفى وأسخى من الكتب.

والصعوبة الثانية: أنني أدرس موضوعاً دقيقاً، فكان هاجسي أن أتحرى الدقة والموضوعية، وأبتعد قدر الإمكان عن كل ما يثير الحساسيات المذهبية والطائفية، ولا أدعي أنني حققت هذا الهدف ولكن حسبي أنني حاولت.

مخطط البحث

ينقسم البحث إلى بابين:

ـ الباب الأول: رئيس مجلس الوزراء والسلطة التنفيذية.

ـ الباب الثاني: رئيس مجلس الوزراء والسلطة التشريعية.

وينقسم الباب الأول إلى ثلاثة فصول:

ـ الفصل الأول:

يتناول وضعية رئيس مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري في ٢١/٩/١٩٩٠ من خلال دراسة مفصلة لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء بعد الطائف، وإلقاء الضوء على كيفية اختيار رئيس الحكومة قبل الطائف وبعده.

ـ الفصل الثاني:

تناولت في هذا الفصل الإطار الدستوري للعلاقة بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، فاستعرضت الصلاحيات المستقلة لكل من رئيسي الجمهورية والحكومة، والصلاحيات المشتركة بينهما. ثم ألقيت الضوء على علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء من الناحية العملية، ذلك من خلال عرضي لشوائب ممارسة رئيس الجمهورية للحكم وعلاقته برؤساء حكومات ما بعد الطائف.

ـ الفصل الثالث:

تناولت، في هذا الفصل، علاقة رئيس مجلس الوزراء بالحكومة عن طريق دراسة الإشكال المتعلق بصلاحية ودور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس، بالإضافة إلى دراسة موضوع اعتكاف رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري ورؤساء الحكومات قبل الطائف، وأسباب الاعتكاف ودستوريته ومسألة

التضامن الوزاري. ثم انتقلتُ إلى دراسة موضوع تعديل الحقائب الوزارية والمواقف والآراء المثارة حوله وقرار مجلس شورى الدولة في هذا الصدد. وأخيراً عالجت، بشكل مفصل، مسألة مهمة تتعلق بدستورية عدم توقيع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم قرار متخذ في مجلس الوزراء.

أما الباب الثاني فيتفرع إلى ثلاثة فصول أيضاً:

ـ الفصل الأول:

يتناول مسألة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي ينعكس على توازن العلاقة بين رئيسي الحكومة والمجلس.

ـ الفصل الثاني:

يتناول علاقة رئيس مجلس الوزراء برئيس السلطة التشريعية ابتداءً من علاقة الرئيس الحسيني بالرئيسين الحص وكرامي، وانتهاءً بالعلاقة بين الرئيسين بري والحريري، مع استعراض نقاط الخلاف واللقاء بينهما. كما يتناول هذا الفصل اقتراح تثبيت مدة رئيس مجلس الوزراء ومخالفته للنظام البرلماني الديمقراطي، بالإضافة إلى ظاهرة قِصَر عمر الحكومات وأسبابها.

ـ الفصل الثالث:

مخصص لدراسة ما يسمى «الترويكا»: تعريفها ونشأتها ودوافعها مع استعراض وقائع السجال الرئاسي ونعي الترويكا.

الخاتمة:

في الخاتمة، أشرت إلى بعض أهم النتائج التي توصلت إليها في هذا البحث، آملاً أن أكون قد وفقت إلى الصواب، ووضعت لَبِنَةً في أساس البحث العلمي الرصين، وأن أكون قد أسديت خدمة متواضعة إلى أبناء وطني الحبيب.

واللّه أسأل أن يلهمني سداد الرأي وحسن التوفيق.

الباب الأول

رئيس مجلس الوزراء والسلطة التنفيذية

الفصل الأول: اختيار رئيس مجلس الوزراء وصلاحياته

الفصل الثاني: رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية

الفصل الثالث: رئيس مجلس الوزراء والحكومة

الفصل الأول

اختيار رئيس مجلس الوزراء وصلاحياته

أ ـ اختيار رئيس الحكومة قبل الطائف

ب ـ اختيار رئيس مجلس الوزراء بعد الطائف

ج ـ صلاحيات رئيس مجلس الوزراء

د ـ تقييم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بعد الطائف

لم يأت الدستور اللبناني قبل التعديل الأخير على ذكر رئيس الوزراء سوى مرتين فقط وبشكل عابر إذ اكتفى بمجرد الإشارة إليه في المادة **٥٣** في معرض الحديث عن صلاحيات رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وإقالتهم: «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم...». وكذلك الأمر في المادة ٦٦: «يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية **ويُعدُّ بيان خطة الحكومة ويعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزراء** أو وزير يقوم مقامه» وفي هاتين المادتين لا ذكر إطلاقاً لصلاحيات رئيس الوزراء، أو إشارة إلى سلطات محددة تعود إليه. ولكن التعديل الدستوري الأخير أفرد لرئيس مجلس الوزراء باباً مستقلاً وبعنوان مستقل في الدستور الجديد[1]. فالمادة ٦٤ منه تنص على أن «رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء».

إن هذا النص يميز بصراحة بين الحكومة ومجلس الوزراء. فمجلس الوزراء هو الذي يضع السياسة العامة التي تقوم الحكومة بتنفيذها. فهو إذن إذاً سلطة القرار. وقد أنيطت به السلطة الإجرائية. والحكومة هي السلطة المسؤولة عن تنفيذ قراراته.

ينبغي الإشارة إلى أن مشروع وثيقة الوفاق الوطني الذي عرض على النواب في الطائف لمناقشته لم يكن يلحظ إضافة عبارة «التي يضعها مجلس الوزراء»، الواردة في نص المادة ٦٤ من الدستور الجديد، وإنما كان ينص على أن رئيس مجلس الوزراء «يترأس مجلس الوزراء ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في جميع المجالات». ومن الواضح أن إضافة العبارة المذكورة تتوخى التركيز على دور المؤسسات، وهو ما يتلاءم مع الصيغة الجديدة التي تنقل السلطة الإجرائية من شخص رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً. وهذا ما أشار إليه أحد رجالات الطائف «وتأكيداً لصيغة تعزيز المؤسسات والإصرار

(١) المقصود بالدستور الجديد الدستور المعدل بالقانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ٢١/٩/١٩٩٠.

على عدم الأخذ من رئيس لإعطاء رئيس آخر، عدل النص الوارد في مشروع الوثيقة بحيث أصبح رئيس مجلس الوزراء رئيس الحكومة مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء وليس مسؤولاً عن السياسة العامة للدولة»[1].

(١) ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، دار الجديد، بيروت، ط ١، ١٩٩٣، ص ٤٩.

أ ـ اختيار رئيس الحكومة قبل الطائف

نصت المادة ٥٣ من الدستور، قبل التعديل الدستوري الأخير الصادر في ٩٠/٩/٢١، على أن «رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم». وكذلك نصت المادة ٥٤ قبل التعديل على أن «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً» ولكن أحكام الدستور شيء والعرف المتبع شيء آخر. إن النص الدستوري يذكر صراحة أن رئيس الجمهورية وحده هو الذي يعين الوزراء جميعاً قبل أن يختار رئيسهم. وبعد تعيين الوزراء يسمي منهم رئيساً.

إن تاريخ تأليف الحكومات في لبنان يبين لنا أن الممارسة الفعلية في تشكيل الوزارة خرجت عن إطار النصوص الدستورية. فرئيس الجمهورية ـ حسب العرف المتبع ـ لا يعين الوزراء ثم يسمي من بينهم رئيساً وفقاً لنص الدستور، وإنما يكلف شخصية إسلامية سنية بتأليف الحكومة بعد مشاورات يجريها مع النواب أفراداً وكتلاً، ثم يقوم الرئيس المكلف بتشكيل الوزارة بالتفاهم والتعاون مع رئيس الجمهورية بعد استشارات جديدة يعقدها مع النواب. وبعد الانتهاء من وضع التشكيلة الوزارية، يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً يحمل توقيعه المنفرد بتسمية رئيس الحكومة، ومن ثم مرسوماً آخر يقترن بتوقيع رئيس الحكومة بتعيين الوزراء.

وهكذا نلاحظ أن العرف قد عدل النص الدستوري تعديلاً جذرياً. «ومن المقرر علماً واجتهاداً أن الدستور يمكن أن يعدل بالعرف المعدل على أن بعض

الفقهاء الدستوريين لم يقبلوا بالعرف المعدل لأنه يشكل خرقاً لنصوص الدستور المختصة بأصول التعديل، وقبل به البعض الآخر على اعتبار أنه يعبر عن إرادة الأمة»[1] مع الإشارة، إلى أن الأصول البرلمانية. تقضي بأن يتولى رئيس الدولة اختيار رئيس الحكومة، وأن يتوجه هذا الاختيار إلى زعيم الأكثرية البرلمانية الذي تسميه الأكثرية السائدة في البرلمان. ولكن الواقع السياسي في لبنان يحول دون التقيّد بهذه الأصول نتيجة لغياب الأحزاب السياسية عن الحياة البرلمانية وبالتالي انعدام وجود أكثرية نيابية ثابتة وسائدة في البرلمان.

ويشير د. إدمون رباط إلى ذلك بقوله: «وهذه الأصول غير متبعة في لبنان من جراء عاملين متصلين بحياة لبنان السياسية فيتفاعلان في تشكيل الوزارة وهما الطائفية التي تقضي بأن لا يوجه الاختيار إلّا إلى شخصية من الطائفة الإسلامية السنية، ونفوذ رئيس الجمهورية السياسي الذي يدفعه في كثير من الأحوال إلى ترجيح أحد من رجال هذه الطائفة على الآخر، بل وفي بعض الأحيان، إلى اكتشافه للمرة الأولى، وذلك حتى إذا كانت الاستشارات البرلمانية لم تتحول إليه أو تدل عليه»[2].

إذن، بالرغم من وجود عرف يضع قيداً على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الوزراء والوزراء، يتمثل بتسمية رئيس الوزراء نتيجة مشاورات يجريها مع النواب، فإن هناك حالات كثيرة لم يراعِ فيها رئيس الجمهورية هذا العرف، أي لم يلتزم بتسمية رئيسٍ للحكومة تأتي به حصيلة المشاورات النيابية بل كان له حرية كبيرة في اختيار الشخص الذي يناسبه لرئاسة الحكومة وأحياناً كان له الدور الحاسم في هذا الاختيار. ومثال على ذلك قيام الرئيس شارل حلو عام ١٩٦٦ بتكليف عبد الله اليافي تشكيل الحكومة بينما كانت حصيلة

(١) أنور الخطيب: المجموعة الدستورية ـ القسم الثاني: دستور لبنان ٢، السلطات العامة، ط ١، ١٩٧٠، ص ٢٠٦.

(٢) إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠، ص ٧٨٠ ـ ٧٨١.

المشاورات النيابية لمصلحة الرئيس رشيد كرامي. وتكرر هذا الأمر مع الرئيس فرنجية الذي كلف أمين الحافظ عام ١٩٧٣، والعميد نور الدين الرفاعي عام ١٩٧٥، تشكيل الحكومة ضد إرادة الأكثرية النيابية وفي عام ١٩٧٦ كلف الرئيس سركيس الدكتور سليم الحص تشكيل الحكومة، وكان يومذاك مجهولاً سياسياً ولكنه كان صديقاً لرئيس الجمهورية. ويروي الدكتور الحص هذه الواقعة بطريقته الخاصة «فالرئيس الراحل الياس سركيس لم يأتِ بي بعد إجراء مشاورات نيابية منتظمة، ولو فعل لما رشحني أحد من النواب لمجرد أنني لم أكن قد مارست السياسة أو لامستها من قبل، ولم يكن لي عهد بها، ولم يكن أكثر النواب بالتالي قد سمعوا باسمي. هذا مع العلم بأن الرئيس سركيس ما كان في إمكانه إجراء مثل تلك المشاورات لو شاء، نظراً لصعوبة الظروف الأمنية التي كانت تسيطر على لبنان وعلى عاصمته بوجه خاص. ولكن هذا الواقع لا ينفي كون رئيس الجمهورية استطاع أن يسمي لرئاسة الوزراء صديقاً له جاء به من عالم المجهول. وإذا قيل في التعقيب على هذه الحالة أن عامل الثقة الشخصية وليس مجرد الصداقة هو الذي حدا برئيس الجمهورية آنذاك لاختياري رئيساً للوزراء، فالحقيقة تبقى قائمة وهي أن تسمية رئيس الوزراء كانت في تلك الحال وليدة اقتناع أو اجتهاد شخصي من رئيس الجمهورية ولم يكن للإرادة النيابية شأن بها»[1].

هذا ما كان يحصل في الظروف العادية. أما في الظروف الاستثنائية أي في حالات الأزمات السياسية، فتنقلب الأمور رأساً على عقب أي تتعطل إرادة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، «وهذا ما حصل ثلاث مرات مع الرئيس كرامي في الأعوام ١٩٦٩، ١٩٧٥، ١٩٨٤، حيث عاد في المرات الثلاث إلى رئاسة الحكومة ضد رغبة وإرادة رئيس الجمهورية»[2].

(١) د. سليم الحص: حرب الضحايا على الضحايا، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، بيروت ـ لبنان، ط ١، ١٩٨٨، ص ١٣٦.

(٢) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، لا ط، لا تا، ص ٥٢١.

أما فيما يتعلق بتعيين الوزراء، فإن الدور الأكبر في عملية التعيين يعود أيضاً لرئيس الجمهورية. وعندما يقع خلاف بينه وبين رئيس الحكومة المكلف حول التركيبة الوزارية، يضطر الرئيس المكلف إلى إعلان استقالته كما حصل مثلاً مع الرئيس صائب سلام عام ١٩٧٤.

ونكرر في هذا المجال ما ذكرناه سابقاً من العادة درجت على أن يوقع رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية على مرسوم تأليف الحكومة. وهذه العادة تتلاءم مع خصوصية المجتمع اللبناني التي تفترض تعزيز المشاركة بين الطوائف في الحكم.

ب ـ اختيار رئيس مجلس الوزراء بعد الطائف

تنص الفقرة ٢ من المادة ٥٣ المعدَّلة بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/٩٠ على أن رئيس الجمهورية «يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها».

وتنص الفقرة ٣ على أنه «يُصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً».

والفقرة ٤ على أنه «يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم».

وإذا كان من السائد عرفاً قبل الطائف أن يقوم رئيس الجمهورية بالاستشارات النيابية لتكليف الشخص الذي سيتولى رئاسة الحكومة ـ وقد رأينا أن رئيس الجمهورية لم يكن يأخذ أحياناً بتلك الاستشارات ـ فإن التعديل الدستوري الجديد جعل الاستشارات النيابية «ملزمة» بحيث يقوم رئيس الجمهورية بها لمعرفة المرشح الذي تسميه الغالبية النيابية وبذلك يضبط نتائج الاستشارات ثم يقوم بإطْلاع رئيس المجلس النيابي رسمياً على نتائجها. والإطْلاع يعني أخذ العلم.

ونلاحظ أن التعديل الذي جاء تقنيناً لعرف قائم ينص على إشراك رئيس مجلس النواب في عملية اختيار رئيس الحكومة. وهذا يؤدي إلى تفعيل دور رئيس المجلس ويتوخى أيضاً «التنسيق والتعاون بينه وبين رئيس الجمهورية والحكومة تجسيداً لوحدة السلطة»[1].

---

(١) أحمد سرحال: أزمة الحكم في لبنان (عوامل وحلول)، لا ط، ١٩٩٠، ص ٨٠ ـ ٨١.
يظهر الخطأ مثلاً في قول د. محسن خليل في كتابه «الطائفية والنظام الدستوري في لبنان»، =

وتجدر الإشارة إلى الخطأ الذي وقع فيه بعض رجال القانون لجهة فهم نص الفقرة ٢ من المادة ٥٣، الذين اعتبروا أن رئيس مجلس النواب هو الذي يقوم بالاستشارات النيابية الملزمة ثم يطلع رئيس الجمهورية رسمياً على نتائجها[١]. والحقيقة على عكس ذلك أي أن رئيس الجمهورية هو الذي يجري هذه الاستشارات ثم يطلع رئيس المجلس رسمياً على نتائجها وهذا ما تبين من الممارسة الفعلية التي سبقت تكليف رؤساء الحكومات، فقد جاء في كتاب تكليف الشيخ رفيق الحريري مثلاً برئاسة حكومته الأولى كما أذيع رسمياً: «في الساعة الخامسة من بعد ظهر اليوم الخميس الواقع في ١٩٩٢/١٠/٢٢ دعا فخامة رئيس الجمهورية الأستاذ الياس الهراوي بعد التشاور مع دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري، السيد رفيق الحريري وكلفه تأليف الحكومة الجديدة استناداً إلى الاستشارات النيابية **التي أجراها فخامة الرئيس والتي أطلع دولته رسمياً على نتائجها** وذلك عملاً بأحكام الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من الدستور»[١]. وكذلك ما جاء في مرسوم تكليفه مرة ثانية برئاسة الحكومة[٢].

= ص ٤٢٢: «يتشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب حول تسمية رئيس الحكومة وعلى رئيس مجلس النواب أن يجري استشارات نيابية يطلع رئيس الجمهورية رسمياً على نتائجها»؛ وكذلك في قول د. أحمد سرحال في كتابه «أزمة الحكم في لبنان»، ص ٨٠؛ عن أن رئيس الجمهورية يتولى «تسمية رئيس الحكمة المكلف بناءً على استشارات نيابية ملزمة يطلع عليها من رئيس مجلس النواب وبالتشاور معه».

(١) راجع الصحف المنشورة في ٩٢/١٠/٢٣.

(٢) نص مرسوم التكليف على ما يلي:
«بعدما تشاور فخامة رئيس الجمهورية الأستاذ الياس الهراوي مع دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري استناداً إلى الاستشارات النيابية **التي أجراها فخامته والتي أطلع دولته رسمياً على نتائجها**، استدعى فخامة الرئيس عند الساعة التاسعة عشرة من مساء يوم الأحد الواقع فيه ٩٥/٥/٢١ دولة الرئيس رفيق الحريري وكلفه تشكيل الحكومة الجديدة وذلك عملاً بأحكام الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من الدستور - بعبدا في ٩٥/٥/٢١». أنظر النهار في ٢٢ أيار ١٩٩٥.
وعلى هذا المنوال أيضاً جاء بيان تكليف الرئيس الحريري بتشكيل حكومته الثالثة الصادر عن المديرية العامة لرئاسة الجمهورية في ٢٤ تشرين الأول ١٩٩٦: «بعدما تشاور فخامة رئيس الجمهورية الأستاذ الياس الهراوي مع دولة رئيس مجلس النواب الأستاذ نبيه بري استناداً إلى **الاستشارات النيابية التي أجراها فخامته والتي أطلع دولته رسمياً على نتائجها**، استدعى فخامة=

هذا، ويسبق صدور بيان التكليف عادة اجتماع يعقده رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس النواب يطلعه خلاله على نتائج الاستشارات.

ويبدأ رئيس الجمهورية الاستشارات عادة باستقبال النواب أو الكتل النيابية في القصر الجمهوري. وقد أوضح الرئيس الحسيني، وهو أحد آباء الطائف، معنى الاستشارات الملزمة حين صرح بعد لقائه الرئيس الهراوي في ٢٣ تشرين الأول ١٩٩٦ قائلاً: «إن الاستشارات النيابية هي ملزمة لتسمية رئيس الحكومة وليست شيئاً شكلياً وإلا كان يمكن النواب أن يرسلوا إلى رئيس الجمهورية رسائل من دون أن يعطلوا له وقته». وأضاف: «الاستشارات التي يجريها فخامة الرئيس هي للتشاور في صورة الأوضاع في لبنان وفي ضوئها نرى ما هي الحكومة وما هي تسمية رئيس الحكومة. فرئيس الدولة ليس علبة بريد وهو المؤتمن على وحدة الوطن وعلى تطبيق الدستور. الاستشارات ليست فقط لتسمية رئيس الحكومة بل هي حول الحكومة اللازمة لمعالجة أوضاع البلاد وهكذا يكون رئيس الحكومة اللازم»[١]. إلا أن الاستشارات كما تجري في الواقع، هي في معظم الأحيان استشارات فولكلورية تجري بسرعة بعد أن تكون كلمة السر قد همست في آذان النواب لاختيار رئيس الحكومة الذي تم التوافق عليه.

وكان قد سبق طرح نظامين لاختيار رئيس الحكومة قبل الطائف في سياق تدعيم مركزه: نظام الاستشارات الملزمة ونظام انتخاب رئيس الحكومة في مجلس النواب، والذي ورد في الوثيقة الدستورية التي وقعها بتاريخ ١٩٧٦/٢/٩ رئيس الجمهورية حينذاك سليمان فرنجية ورئيس الوزراء رشيد كرامي.

إن نظام الانتخابات الذي تبناه المغفور له الرئيس كرامي لم يلق تأييداً كبيراً في أوساط الطائفة السنية: لأنها رأت أن في ذلك «مزيداً من القيود على تحرك

= الرئيس عند الخامسة والدقيقة الخامسة والعشرين من بعد ظهر اليوم الخميس دولة الرئيس السيد رفيق الحريري وكلفه تشكيل الحكومة الجديدة وذلك عملاً بأحكام البند الثاني من المادة ٥٣ من الدستور». أنظر «النهار» في ٢٥ تشرين الأول ١٩٩٦.

(١) النهار ٢٤ تشرين الأول ١٩٩٦.

رئيس الحكومة وازدواجية في ارتباطه برئيس الجمهورية ورئيس المجلس وإن كان من شأن انتخابه أن يزيد تمثيله ويدعم بالتالي مركزه في وجه رئيس الجمهورية»[١].

وكذلك فإن الرئيس سليم الحص عارض مبدأ الانتخابات المذكور معتبراً أن انتخاب رئيس الحكومة من البرلمان، دون أخذ رأي رئيس الجمهورية أو مشاورته، قد يؤدي إلى انعدام الانسجام بين الرئيسين وما يترتب على ذلك من شلل في آلة الحكم. كما أن الانتخاب يفضي إلى التنافس بين المرشحين المسلمين وينعكس ذلك انقساماً بين النواب المسلمين وقد تكون النتيجة إثارة للحساسيات الطائفية والاضطرابات السياسية[٢].

إن الفقرة ٢ من المادة ٥٣ جاءت لتحسم الجدل بين الرأيين المتباينين حول اختيار رئيس الحكومة لصالح مبدأ الاستشارات الملزمة للتكليف الذي يشكل انسجاماً مع أصول وقواعد النظام البرلماني القاضي بأن «يتولى رئيس الدولة هذا الاختيار، وأن يختار بالتالي زعيم حزب الأكثرية في البرلمان أو أحد زعمائه بعد قيامه باستشارة ممثلي الكتل في البرلمان وذلك لكي يقع اختياره في النهاية على من تكون الاستشارات في أغلبيتها قد دلت عليه ليرأس الوزارة المنوي تأليفها»[٣].

إن التعديل المنصوص عنه في الفقرة ٢ من المادة ٥٣ من شأنه أن ينقل الحكومة من كونها «حكومة الرئيس» إلى أن تصبح «حكومة المجلس» أسوة بباقي الأنظمة الديمقراطية. ذلك أن اختيار رئيس مجلس الوزراء لم يعد مرتبطاً بإرادة رئيس الجمهورية الاستنسابية كما كان يجري قبل الطائف، بل أصبح

---

(١) أحمد سرحال: أزمة الحكم في لبنان (عوامل وحلول)، لا ط، ١٩٩٠، ص ٨٠.

(٢) سليم الحص: حرب الضحايا على الضحايا، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، بيروت، ط ١، ١٩٨٨، ص ١٣٧.

(٣) إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧٠، لا ط، ص ٧٨٠.

اختياره من صلاحيات المجلس النيابي. كما أن التركيبة الحكومية أصبحت حصيلة توافق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف (بالإضافة إلى رئيس المجلس حسب صيغة الترويكا)[١]. ورئيس الجمهورية لم يعد يتمتع بأي حق دستوري لإقالة الحكومة، بل أصبح هذا الحق من صلاحية سلطات أخرى هي: مجلس النواب بنزعه الثقة عنها، أو إذا استقال رئيس الحكومة أو أكثر من ثلث أعضاء الوزارة[٢]. وعليه فإن رئيس الحكومة قد تحرر من الوصاية التقليدية التي كان يمارسها عليه رئيس الدولة وأصبح شخصية مستقلة يسعى رئيس الجمهورية إلى مراعاتها والتفاهم معها.

وفي إطار بحثنا لعمليتي التكليف والتأليف حسب الدستور الجديد، نلاحظ أن وثيقة الوفاق الوطني، كما الدستور أيضاً، لم يحددا مرجعاً لحسم الخلاف في حال حصوله بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف حول تشكيل الوزارة، بل كان يفض هذا الخلاف عادة خارج مؤسسات الدولة؛ لأن استمراره يؤدي إلى أزمة ينجم عنها شل آلية الحكم. ونُقل عن الرئيس الحسيني قوله إن اقتراحات عديدة طُرحت في لقاءات الطائف منها أن تعرض التشكيلة الوزارية على مجلس النواب في حال حصول خلاف حولها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فإذا صوتت الأكثرية لصالحها تعتبر الحكومة قائمة، وإذا صوتت ضدها يعاد النظر عندئذ في هذه التشكيلة[٣].

كذلك فإن الطائف والدستور المعدَّل بموجبه لم يحددا مهلة لرئيس الحكومة المكلف ليقوم خلالها بتأليف الحكومة؛ فقد ينفق الرئيس المكلَّف وقتاً طويلاً دون أن يُنْجز تأليف الحكومة، ودون أن يعتذر، خاصة إذا كان على خلاف مع رئيس الجمهورية كما حصل مثلاً إبان تشكيل الحكومة الحريرية الثالثة، علماً

---

(١) المقصود بالترويكا اختزال رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب للمؤسسات الدستورية بأشخاصهم باسم الطوائف وإدارة اللعبة السياسية انطلاقاً من هذه المعادلة. أنظر الفصل الثالث من الباب الثاني، ص .

(٢) أنظر المادة ٦٩ من الدستور.

(٣) إميل خوري، النهار ٧ تشرين الأول ١٩٩٦، ص ٣.

بأن رئيس الجمهورية لم يعد من حقه إقالته أو تكليف سواه دون إجراء استشارات نيابية. ويعلل الرئيس الحسيني، باعتباره «القابلة القانونية» لولادة اتفاق الطائف، عدم النص على مهلة للتأليف بأنّ «من حق الأكثرية النيابية التي سمّت في الاستشارات الرئيس الذي سيكلف تأليف الحكومة، أن تعيد النظر في موقفها إذا تعذر عليه التأليف واستمر في محاولته وقتاً طويلاً وذلك بتوقيع عريضة تطلب فيها إجراء استشارات جديدة لتكليف سواه[1]».

ومن المعلوم أن المشروع الذي أعده في بيروت الرئيسان الحسيني والحص، لمناقشته في اجتماعات الطائف، كان قد لحظ تحديداً زمنياً لفترة التأليف بمدة شهر للرئيس المكلف. فإذا فشل في تشكيل الوزارة خلال الشهر يمنحه رئيس الجمهورية أسبوعين إضافيين. فإذا لم ينجز خلالهما تأليف الحكومة كلف، في هذه الحالة، رئيس جديد من طريق الانتخاب.

ويروي بشارة منسى ـ المستشار القانوني لمجلس النواب ـ أن اقتراح الرئيسين الحسيني والحص لم يلق تجاوباً في الطائف «بسبب موقف الرئيس صائب سلام الذي وجد في تحديد مهلة التأليف انتقاصاً من مقام رئاسة الوزراء»[2].

وبالعودة إلى تاريخ الحكومات، منذ إقرار وثيقة الوفاق الوطني التي تم الاتفاق عليها في الطائف وحتى تاريخ تأليف حكومة الحريري الثالثة في ٧/ ٩٦/١١، يتبين لنا أن أربعة أشخاص تعاقبوا على رئاسة الحكومة في لبنان وهم: سليم الحص وعمر كرامي ورشيد الصلح ورفيق الحريري.

أمّا الرئيس رينيه معوض، الذي انتخب رئيساً للجمهورية في ٨٩/١١/٥ في مطار القليعات في شمالِ لبنان، لتعذر اجتماع النواب في العاصمة بيروت حينذاك، فقد كلف الدكتور سليم الحص برئاسة الحكومة بتاريخ ١٩٨٩/١١/١٣ بعد قيامه بالاستشارات النيابية التزاماً بوثيقة الوفاق الوطني وبعد تشاوره مع

(١) إميل خوري، النهار ٧ تشرين الأول ١٩٩٦، ص ٣.
(٢) بشارة منسى: بين الطائف والطوائف، شركة المشرق للنشر، بيروت، لا تا، ص ٨٥.

رئيس مجلس النواب السيد حسين الحسيني. وبدأ الرئيس الحص استشاراته النيابية في ٨٩/١١/١٤، وتوصل، بالتفاهم مع رئيس الجمهورية المنتخب رينيه معوض، إلى صيغة حكومة تضم أربعة عشر وزيراً بعد الاتفاق على جميع الأسماء علماً بأن أكثر هذه الأسماء التي تم الاتفاق عليها بين الرئيسين معوض والحص وردت في تشكيلة الحكومة التي ألفها الرئيس الحص لاحقاً مع الرئيس الهراوي[1].

ولا بد من الإشارة إلى أن رئيس المجلس حسين الحسيني لم يكن بعيداً عن مشاركة الرئيسين معوض والحص في عملية تشكيل الحكومة.

وبعد اغتيال الرئيس معوض عشية عيد الاستقلال في ٨٩/١١/٢٢، قام المجلس النيابي، بعد انقضاء ثمان وأربعين ساعة من وقوع حادثة الاغتيال، بانتخاب الرئيس الياس الهراوي خلفاً للرئيس الشهيد.

وقام الرئيس الهراوي بتجديد تكليف الرئيس الحص بتشكيل الحكومة بناء على نتيجة الاستشارات التي أجراها الرئيس الراحل رينيه معوض. عندئذ استأنف الرئيس المكلف، بالتفاهم مع الرئيسين الهراوي والحسيني، مشاورات تأليف الحكومة الجديدة التي صدر مرسوم تأليفها في ٨٩/١١/٢٥ وضمت أربعة عشر وزيراً[2].

وإذا كان منطق الأحداث قد فرض إعادة تكليف الرئيس الحص بتشكيل الحكومة في بداية عهد الرئيس الهراوي فإن الحكومة الثانية في عهده تشكلت برئاسة عمر كرامي. وقد ضمت قادة وممثلي الأحزاب والمليشيات الذين عينوا

(١) سليم الحص: عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، ط ١، بيروت، ١٩٩١، ص ١٢٥.
(٢) الوزراء هم: سليم الحص رئيساً للحكومة وزيراً للخارجية والمغتربين، ميشال ساسين نائباً لرئيس الحكومة وزيراً للعمل، ألبير منصور وزيراً للدفاع، عمر كرامي وزيراً للتربية والفنون الجميلة، وليد جنبلاط وزيراً للأشغال العامة والنقل، جورج سعادة وزيراً للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، علي الخليل وزيراً للمالية، عبد الله الراسي وزيراً للصحة الشؤون الاجتماعية والسياحة، إدمون رزق وزيراً للعدل والإعلام، نبيه بري وزيراً للموراد المائية والكهربائية، نزيه البزري وزيراً للاقتصاد والتجارة، سورين خان أميريان وزيراً للصناعة والنفط، محسن دلول وزيراً للزراعة.

وزراء دولة أمثال وليد جنبلاط ونبيه بري وسمير جعجع وإيلي حبيقة وعبد الله الأمين وأسعد حردان. وقد جاء تكليف عمر كرامي في نهاية الاستشارات التي أجراها الرئيس الهراوي وبعد التشاور مع الرئيس الحسيني. وفي ٢٤ كانون الأول ١٩٩٠ صدرت مراسيم تشكيل الحكومة الكرامية بعد اجتماع مطول عقد في المقر الرئاسي بين رئيس الجمهورية الياس الهراوي والرئيس المكلف عمر كرامي وشارك فيه رئيس المجلس حسيني الحسيني وقد ضمت ٣٠ وزيراً بينهم ٩ وزراء دولة[1]. وقد سميت هذه الحكومة «حكومة المصالحة الوطنية» لأنها جمعت تحت لوائها الأضداد والمليشيات المتصارعة في محاولة لتحقيق المصالحة الوطنية. وفي تعليق على هذه التشكيلة يقول أحد الوزراء المشاركين فيها وهو من المقربين إلى رئيس المجلس حسين الحسيني: «لقاء توزير اثنين من خاصيته رضي الرئيس الهراوي أن تتألف حكومة الثلاثين: ثلثها الأول يمثل أحزاباً ميليشوية حليفة للسوريين، والثلث الثاني ينسق مباشرة مع دمشق. أما الثلث الأخير، فنصفه يتبع الدليل»[2]. ويبدو أن حكومة الثلاثين لم تضم أحداً من خاصية الرئيس كرامي.

وبعد رحيل الحكومة الكرامية في ٦ أيار، كلف الرئيس الهراوي رئيس

(١) وهم إضافة إلى الرئيس كرامي: ميشال المر نائباً لرئيس مجلس الوزراء وزيراً للدفاع الوطني، نزيه البزري وزير دولة، خاتشيك بابكيان وزيراً للعدل، جميل كبي وزيراً للصحة والشؤون الاجتماعية، ميشال ساسين وزيراً للعمل، جورج سعادة وزيراً للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، علي الخليل وزيراً للمالية، بطرس حرب وزيراً للتربية الوطنية والفنون الجميلة، محمد يوسف بيضون وزيراً للموارد المائية والكهربائية، مروان حمادة وزيراً للاقتصاد والتجارة، نبيه بري وزير دولة، وليد جنبلاط وزير دولة، ألبير منصور وزيراً للإعلام، محسن دلول وزيراً للزراعة، زاهر الخطيب وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري، نديم سالم وزيراً للأشغال العامة والنقل، محمد جارودي وزيراً للصناعة والنفط، سامي الخطيب وزيراً للداخلية، شوقي فاخوري وزير دولة لشؤون النقل البري والبحري والجوي، نقولا الخوري وزير دولة، أغوب تشوخادريان وزير دولة لشؤون البيئة، عبد الله الأمين وزير دولة، أسعد حردان وزير دولة، محمد بيضون وزيراً للإسكان والتعاونيات، فارس بويز وزيراً للخارجية والمغتربين، سمير جعجع وزير دولة، إيلي حبيقة وزير دولة، سليمان طوني فرنجية وزير دولة، طلال أرسلان وزيراً للسياحة.

(٢) ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، دار الجديد، بيروت، ط ١، ١٩٩٣، ص ١٤٣.

الحكومة الأسبق رشيد الصلح بتأليف الحكومة بناء على استشارات نيابية موسعة كان قد أجراها. وفي ١٦ أيار ١٩٩٢ صدرت مراسيم تشكيل الحكومة الجديدة برئاسة رشيد الصلح[1] وتبين أن هذه الحكومة ضمت وزراء جدداً لم ترد أسماؤهم في حكومتي الحص وكرامي أمثال سمير مقدسي، وأسعد دياب، ووزراء مكررين أمثال نبيه بري ووليد جنبلاط وعبد الله الأمين، كما أقصي عنها وزراء شاركوا في الطائف ووردت أسماؤهم في الحكومتين السابقتين كميشال ساسين وألبير منصور.

و«كنز المعاني في فهم تشكيل حكومة الرئيس الصلح في اختيار رئيسها فهو لغيابه الفعلي أو المفتعل وإنما الدائم يعتبر التحضير المثالي للخلف الموعود»[2] ويقصد بالخلف الموعود الشيخ رفيق الحريري. وفور الإعلان عن هذه الحكومة أعلن سمير جعجع استقالته رافضاً المشاركة في حكومة غير متوازنة. وكذلك فإن الرئيس عمر كرامي أعلن رفضه لحقيبة السياحة المسندة لسامي منقارة لأن طرابلس حسب رأيه لم تمثل بوزارة مهمة في حكومة الصلح.

وبعد أن نفذت حكومة الصلح مهمتها الأساسية، وهي التحضير والإشراف على الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٢، بدأ رئيس الجمهورية استشارات نيابية ملزمة لاختيار رئيس الحكومة أدت حصيلتها إلى تكليف السيد رفيق الحريري في ٢٢/١٠/٩٢ بتشكيل الحكومة وبعد مشاورات موسعة قام بها الرئيس المكلف مع كبار المسؤولين اللبنانيين والسوريين أصدر رئيس الجمهورية مراسيم تشكيل «حكومة الإنماء والإعمار»[3].

(١) تألفت هذه الحكومة من الوزراء: ميشال المر، نزيه البزري، نصري المعلوف، جورج سعادة، زكي مزبودي، مروان حمادة، نبيه بري، وليد جنبلاط، محسن دلول، سامي الخطيب، شوقي فاخوري، عبد الله الأمين، سليمان طوني فرنجية، شاهي برسوميان، سمير مقدسي، أسعد دياب، سامي منقارة، ميشال سماحة، سمير جعجع.

(٢) ألبير منصور، المرجع السابق، ص ١٧٣.

(٣) تألفت الحكومة على النحو التالي: رفيق الحريري رئيس مجلس الوزراء وزيراً للمالية، ميشال المر نائباً لرئيس مجلس الوزراء، رضا وحيد وزير دولة لشؤون المغتربين، ميشال إده وزير دولة لشؤون الثقافة والتعليم العالي، بهيج طبارة وزيراً للعدل ومكلفاً القيام بشؤون الإصلاح الإداري، أسعد رزق وزيراً للصناعة والنفط، مروان حمادة وزيراً للصحة والشؤون الاجتماعية، =

يلاحظ من تشكيلة هذه الحكومة أن الرئيس المكلف أدخل فيها وزراء جداً من المقربين إليه أمثال بهيج طبارة وفؤاد السنيورة وعمر مسقاوي. وفي التشكيلة وزراء مقربون إلى رئيس الجمهورية مثل شاهي برسوميان وصهره الوزير بويز الذي تعزز موقعه بحقيبة الخارجية، وهناك وزراء محسوبون على الرئيس بري (محمود أبو حمدان مثلاً) كما تمثل الحزب السوري القومي بالوزير حسن عز الدين وحزب البعث العربي بالوزير عبد الله الأمين كما ضمت الحكومة وزراء على صلة وثيقة بدمشق أمثال سليمان فرنجية ووليد جنبلاط وإيلي حبيقة.

وفي ٢١ /٥/ ٩٥ جدد رئيس الجمهورية تكليف الرئيس الحريري بتأليف الحكومة الحريرية استناداً إلى استشارات نيابية أجراها وأطلع دولة رئيس المجلس عليها. وفي ٢٥ أيار ١٩٩٥ أصدر رئيس الجمهورية مراسيم الحكومة الجديدة التي ضمت ٣٠ وزيراً[1].

= جورج أفرام وزيراً للموارد المائية والكهربائية، وليد جنبلاط وزير دولة لشؤون المهجرين، محسن دلول وزيراً للدفاع الوطني، عبد الله الأمين وزيراً للعمل، فارس بويز وزيراً للخارجية والمغتربين، الياس حبيقة وزير دولة للشؤون الاجتماعية والمعاقين، سليمان فرنجية وزير دولة للشؤون البلدية والقروية، شاهي برسوميان وزير دولة، ميشال سماحة وزيراً للإعلام، مخايل الضاهر وزيراً للتربية الوطنية والفنون الجميلة، عمر مسقاوي وزير دولة لشؤون النقل، أنور الخليل وزير دولة، نقولا فتوش وزيراً للسياحة، بشارة مرهج وزيراً للداخلية، حسن عز الدين وزير دولة لشؤون التعليم المهني والتقني، علي عسيران وزير دولة، محمود أبو حمدان وزيراً للإسكان والتعاونيات، محمد غزيري وزيراً للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، عادل قرطاس وزيراً للزراعة، سمير مقبل وزير دولة لشؤون البيئة، هاغوب دمرجيان وزيراً للاقتصاد والتجارة، محمد بسام مرتضى وزيراً للأشغال العامة والنقل، فؤاد السنيورة وزير دولة للشؤون المالية.

(١) تأليف الحكومة على النحو التالي: رفيق الحريري رئيساً لمجلس الوزراء وزيراً للمال، ميشال المر نائباً لرئيس مجلس الوزراء وزيراً للداخلية، ميشال إده وزيراً للثقافة والتعليم العالي، مروان حمادة وزيراً للصحة العامة، علي الخليل وزيراً للمغتربين، بهيج طبارة وزيراً للعدل، وليد جنبلاط وزيراً لشؤون المهجرين، محسن دلول وزيراً للدفاع الوطني، نديم سالم وزير دولة، شوقي فاخوري وزيراً للزراعة، أسعد حردان وزيراً للعمل، فارس بويز وزيراً للخارجية، الياس حبيقة وزيراً للموارد المائية والكهربائية، شاهي برسوميان وزيراً للصناعة والنفط، عمر مسقاوي وزيراً للنقل، أنور الخليل وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري، نقولا فتوش وزيراً للسياحة، محمود أبو حمدان وزيراً للإسكان والتعاونيات، هاغوب دمرجيان وزيراً للشؤون البلدية والقروية=

يتبين من قراءة تركيبة الحكومة الحريرية الثانية أن الحريري نجح في توفير غالبية مؤيدة له تفوق الخمسة عشر وزيراً من بينهم وزراء يخصونه مباشرة أمثال السنيورة وطبارة والفضل شلق وفريد مكاري كما أَقْصَى عنها الوزراء «المشاكسين» أمثال سليمان فرنجية الذي مثل باسطفان الدويهي، وميشال سماحة ومخايل الضاهر. أما جورج أفرام فقد أقيل من الحكومة السابقة. وهكذا جاءت الحكومة كما وصفها رئيسها بفريق العمل المنسجم.

كما أن هذه الحكومة. شأن الحكومة الحريرية الأولى، توزعت مغانمها بين أركان الترويكا، إذ أن يد الحريري أطلقت في تركيبها: فالتمثيل السني فيها محصور بالرئيس الحريري عبر الوزراء السنيورة وطبارة ومسقاوي وشلق ومراد. ويمتد نفوذه إلى الوزراء الآخرين: فريد مكاري، روبير غانم، قبلان عيسى الخوري، الياس حبيقة، محسن دلول، ميشال إده، هاغوب دمرجيان.

كما أن الرئيس الحريري على تحالف مع وليد جنبلاط وبالتالي يمكن إضافة ثلاثة وزراء إلى نفوذ الحريري وهم جنبلاط وحمادة وأنور الخليل.

أما حصة الرئيس الهراوي فهي: فارس بويز، شوقي فاخوري، ميشال إده، شاهي برسوميان. وحصة الرئيس بري: محمود أبو حمدان، علي الخليل، ياسين جابر وعلي حراجلي الذي جاء تعيينه بالتراضي مع الحريري وهو نسيب للرئيس بري.

أما الحكومة الحريرية الثالثة فقد صدر مرسوم تشكيلها في ٧ تشرين الثاني ١٩٩٦ بعد مخاض عسير وتجاذب سياسي بين رئيس الحكومة والجمهورية ورئيس المجلس طيلة أسبوعين[1].

= فؤاد السنيورة وزير دولة للشؤون المالية، قبلان عيسى الخوري وزير دولة، جوزيف مغيزل وزيراً للبيئة، عبد الرحيم مراد وزيراً للتعليم المهني والتقني، روبير غانم وزيراً للتربية الوطنية والشباب والرياضة، فريد مكاري وزيراً للإعلام، اسطفان الدويهي وزيراً للشؤون الاجتماعية، الفضل شلق وزيراً للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ياسين جابر وزيراً للاقتصاد والتجارة، علي حراجلي وزيراً للأشغال العامة، فايز شكر وزير دولة.

(١) جاء المرسوم على النحو التالي: «إن رئيس الجمهورية بناء على الدستور ولا سيما المادة ٥٣ منه، بناء على المرسوم رقم ٩٥٠٠ تاريخ ٧/ ١١/ ٩٦ المتضمن تسمية السيد رفيق الحريري=

نلاحظ من تركيبة هذه الحكومة أن حصص الترويكا توزعت على النحو التالي:

١ ـ خمسة وزراء للرئيس الهراوي وهم: فارس بويز، فوزي حبيش، ميشال إده، شوقي فاخوري، شاهي برسوميان.

٢ ـ ستة وزراء للرئيس بري وهم: محمود أبو حمدان، أيوب حميد، ياسين جابر، علي حراجلي، نديم سالم، الياس حنا.

٣ ـ ثمانية وزراء للرئيس الحريري وهم: بهيج طبارة، فؤاد السنيورة، عمر مسقاوي، فاروق البربير، الياس حبيقة، بشارة مرهج، باسم السبع، أغوب دمرجيان.

كما أن الرئيس الهراوي على علاقة جيدة بالسيد جان عبيد والرئيس بري تربطه أحلاف بالسيدين جنبلاط وحردان والرئيس الحريري على علاقة جيدة بالسيدين حردان وطلال أرسلان[1].

إن حصة الرئيس الحريري في هذه الحكومة كانت أقل من حصته في

= رئيساً لمجلس الوزراء، بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء يرسم ما يأتي:
المادة الأولى: عين السادة: رفيق الحريري رئيس مجلس الوزراء وزيراً للمالية ووزيراً للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ميشال المر نائباً لرئيس مجلس الوزراء ووزيراً للداخلية، ميشال إده وزير دولة، بهيج طبارة وزيراً للعدل، وليد جنبلاط وزيراً لشؤون المهجرين، محسن دلول وزيراً للدفاع الوطني، نديم سالم وزير دولة لشؤون الصناعة، شوقي فاخوري وزيراً للزراعة، أسعد حردان وزيراً للعمل، فارس بويز وزيراً للخارجية، الياس حبيقة وزيراً للموارد المائية والكهربائية، سليمان فرنجية وزيراً للصحة العامة، طلال أرسلان وزيراً للمغتربين، شاهي برسوميان وزيراً للصناعة والنفط، عمر مسقاوي وزيراً للنقل، نقولا فتوش وزيراً للسياحة، بشارة مرهج وزير دولة لشؤون الإصلاح الإداري، محمود أبو حمدان وزيراً للإسكان والتعاونيات، جان عبيد وزيراً للتربية الوطنية والشباب والرياضة، هاغوب دمرجيان وزيراً للشؤون البلدية والقروية، فؤاد السنيورة وزير دولة للشؤون المالية، ياسين جابر وزيراً للاقتصاد والتجارة، علي حراجلي وزيراً للأشغال العامة، فوزي حبيش وزيراً للثقافة والتعليم العالي، باسم السبع وزيراً للإعلام، أكرم شهيب وزيراً للبيئة، أيوب حميد وزيراً للشؤون الاجتماعية، فاروق البربير وزيراً للتعليم المهني والتقني، الياس حنا وزير دولة، غازي سيف الدين وزير دولة.

(١) راجع الديار في ٧/١١/١٩٩٦.

الحكومة السابقة، إلا أنها ظلت الحصة الأكبر علماً أنه طالب بخمس حقائب هي الهاتف والبريد والنقل والإعلام والتربية والصحة (فحصل تقريباً على أربع منها وأسندت الصحة للوزير فرنجية.) إلا أن أهم ما حقَّقَه الحريري هو توزير باسم السبع على الرغم من المعارضة الشديدة للرئيس بري، وعين السبع وزيراً للإعلام ليُبقي الرئيس الحريري تَحَكُّمه بقانون الإعلام المرئي والمسموع وليطبَّق وفقاً لإرادته. أما وزارة البريد فقد تمسك بها بعد إقصاء الوزير شلق عنها. أما عدم تعيين السنيورة وزيراً أصيلاً للمال وبقاؤه وزير دولة لشؤون المال، فقد جاء نتيجة معارضة الرئيس بري الذي يطالب دائماً بإسناد هذه الحقيبة إلى وزير من الطائفة الشيعية وإلا فلتسند استثناء إلى الرئيس الحريري نظراً للوضع الاقتصادي الرديء. كما جاء توزير السيد غازي سيف الدين عن حزب البعث بناء على رغبة الرئيس بري كما تم إسناد حقيبة الشؤون الاجتماعية للمقرب إليه أيوب حميد بدلاً من إعطائه وزارة دولة كما طرح الرئيس الحريري.



وعليه يمكن أن نستخلص من جملة ما سبق الاستنتاجات التالية:

- إن التعديلات الأخيرة وباعتمادها نظام الاستشارات الملزمة حدّت من صلاحية رئيس الجمهورية الاستنسابية في اختيار رئيس الحكومة وبالتالي فإن رئيس الحكومة لم يعد تابعاً لرئيس الجمهورية، أي لم يعد مجرد (باش كاتب) كما وصفه المغفور له الرئيس سامي الصلح.

- إن عملية تأليف الحكومة أصبحت تخضع للمحاصصة بين أركان الترويكا، فلكل رئيس دوره وحصته ووزراؤه الذين يمثلونه ويعكسون مواقفه ووجهة نظره.

- مع الرئيس رفيق الحريري أصبحت حصة رئيس الحكومة هي الحصة الكبرى بين حُصَص «الرؤساء الثلاثة». وهذا ما تبين من خلال تشكيله لحكوماته الثلاث، وخاصة الحكومة الثانية التي أطلقت يده في تشكيلها وجاءت منسجمة ومتضامنة كما يريد. فالصورة توحي بأن الرئيس الحريري يتصرف وكأنه رئيس حزب انتصر في الانتخابات ومن خلال هذا الانتصار يقوم

بتأليف الحكومة بأكثرية مؤيدة له تمهيداً للسيطرة على القرار في مجلس الوزراء. وهو، لتحقيق هذا الهدف، مستعد لإقصاء الوزراء «المشاكسين» والمعارضين لسياسته أو إقالتهم إذا أمكن أو اتخاذ عقوبات مسلكية بحقهم كاللجوء إلى إجراء تبديل الحقائب.

- إن الرئيس الحريري لا يكتفي بأن ينحصر دوره في اختيار الوزراء السنّة فقط، بل يطمح دائماً إلى تسمية معظم الوزراء من باقي الطوائف وهو أمر أدّى إلى تفجير النزاع مع شريكيه في الترويكا، فهو رئيس حكومة كل لبنان ولذلك لا ينحصر نفوذه في طائفته فقط ما دام يمثل الحكومة كل الحكومة وهو مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء.

- تبرز من خلال تشكيل الحكومات ظاهرة الوزراء «الثوابت» الذين تتغير الحكومات فيذهب وزراء ويأتي وزراء جدد وهم باقون رغم التغيير والتعديل ومن هؤلاء الوزراء: محسن دلول، ميشال المر، الياس حبيقة، وليد جنبلاط، فارس بويز، محمود أبو حمدان، فؤاد السنيورة...

ج – صلاحيات رئيس مجلس الزراء

في غياب النص الدستوري على صلاحيات محددة لرئاسة الحكومة قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، كان دور رئيس الحكومة يستند في الواقع إلى الميثاق الوطني: لأن الدستور، كما ذكرنا آنفاً، لم يحدد صلاحيات رئيس الحكومة إنما اكتفى بالإشارة إليه في المادة ٥٣ والمادة ٦٦. ومن هذا المنطلق، يمكننا أن نفهم سر حرص رؤساء الحكومات السابقة في ظل الدستور القديم على الاحتفاظ بحقيبة وزارية أو أكثر مع رئاسة الوزراء. وقد أشار الرئيس الحص إلى هذه الظاهرة معللاً أسبابها بالقول: إن «أية صلاحيات يمارسها رئيس الوزراء إنما تنبع من كونه عضواً في الحكومة، الحكومة في مجموعها أو في أعضائها هي التي تشارك رئيس الجمهورية في اتخاذ القرارات في مجالات محددة، أو أن الصلاحيات تعود إليه بصفته وزيراً وذلك في تصريف شؤون الوزارات التي يتولاها بنفسه أو في التوقيع ورئيس الجمهورية على القرارات المتعلقة بتلك الوزارات بالذات. ولعل هذا في الأساس هو سر الحرص من قبل رؤساء الحكومات عادة على تولي حقيبة وزارية أو أكثر مع رئاسة الوزراء، واختيارهم وزارة المال بالذات أحياناً كثيرة من منطلق أن حقيبة المالية قد تمكن رئيس الحكومة من الاطلاع على ما يجري في سائر الوزارات وربما التأثير في بعض شؤونها»[1].

إن نص المادة ٥٣ من الدستور القديم يعتبر رئيس الحكومة مجرد وزير عادي من الوزراء أو هو الأول بين متساوين. ولكن الدستور الجديد ميز رئيس الحكومة من سائر الوزراء سواء لجهة طريقة تعيينه: إذ ينص في المادة ٥٣

(١) د. سليم الحص: نقاط على الحروف، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، ط ١، بيروت ١٩٨٧، ص ١١٢.

الجديدة على أن رئيس الجمهورية يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها، أو لجهة الصلاحيات المنوطة به والمحددة في المادة ٦٤ الجديدة.

إن تحديد صلاحيات رئيس الحكومة بصورة واضحة في الدستور الجديد، وإضفاء الطابع المؤسسي على رئاسة الحكومة، يعني في نظرنا انتفاء الأسباب التي دفعت رؤساء الحكومات إلى الحرص على تولي حقيبة وزارية معينة أو أكثر مع رئاسة الوزارة، وبالتالي فإننا نؤيد الرأي الذي لا يرى ضرورة لاحتفاظ رئيس الحكومة بحقيبة وزارية «ليتمكن من أن يكون مشرفاً على أعمال حكومته وليتفرغ إلى صلاحيات رئاسة مجلس الوزراء وليتمكن من تمثيل الحكومة أمام جميع المراجع في لبنان وخارجه»[1].

أما الصلاحيات التي يمارسها رئيس الحكومة فقد وردت في المادة ٦٤ الجديدة على النحو التالي:

١ ـ يرئس مجلس الوزراء ويكون حُكَماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.

٢ ـ يُجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.

٣ ـ يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب.

٤ ـ يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

٥ ـ يوقع مرسوم الدعوة إلى فتح دورة استثنائية ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها.

(١) د. محمد علي ضناوي، مجلة الضياء، العدد الرابع، ص ١٣٨.

٦ ـ يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد، ويضع جدول أعماله، ويُطْلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.

٧ ـ يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء، ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

٨ ـ يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

وسنقوم باستعراض هذه الصلاحيات بشيء من التفصيل.

البند الأول[1]:

ينص هذا البند بشكل صريح على أن رئيس الحكومة هو الذي «يرئس مجلس الوزراء». وهذه صلاحية مستحدثة إذ نشأ عرف قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ قضى أن يرئس رئيس الجمهورية جميع جلسات مجلس الوزراء المنعقدة بصفة دورية أسبوعية، ويكون رئيس الوزراء كأحد أعضاء المجلس الذي يسمى «مجلس الوزراء» عندما يعقد برئاسة رئيس الجمهورية. أما إذا انعقد الاجتماع الوزاري في القصر الحكومي ذات يوم، بدعوة من رئيس الحكومة وبرئاسته، فإن هذا الاجتماع يسمى عرفاً «بالمجلس الوزاري» و«يتميز المجلس الوزاري في كون أي قرارات يتخذها غير نافذة وذلك لأن رئيس الجمهورية غائب عن الاجتماع»[2] فغياب رئيس الجمهورية يعني غياب صاحب سلطة القرار لأن السلطة الإجرائية كانت منوطة به بموجب المادة ١٧ القديمة ومن هنا فإن أعمال المجلس الوزاري لم تكن ترقى إلى مستوى القرار النافذ بل كانت أعمالاً تمهيدية أو مجرد اقتراحات ومشاريع لتحضير القرار الذي يتخذ عندما ينعقد «مجلس الوزراء» برئاسة رئيس الجمهورية.

(١) راجع ٤٢ من هذا البحث.
(٢) د. سليم الحص: حرب الضحايا على الضحايا، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، ط ١، بيروت ١٩٨٨.

«ولا جدال أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء كان يعطيه حق إدارة جلسات المجلس وتوجيهها والتأثير فيها علاوة على حقه في التصويت على قرارات المجلس الأمر الذي يعطيه مركز الصدارة والقوة في هذا المجلس»[1].

إن التعديل الدستوري الأخير وضع حداً للتمييز بين ما يسمى «مجلس الوزراء» و«المجلس الوزاري» لأن رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء، وهو الذي يرأس هذا المجلس الذي يجتمع دورياً في مقر خاص[2].

ولا شك أن رئيس الحكومة يرأس جلسات مجلس الوزراء بصورة مبدئية. أما إذا حضر رئيس الجمهورية الجلسة فإنها تنعقد برئاسته لأنه الرئيس غير المباشر لجميع مؤسسات الدولة. وقد نصت الفقرة الأولى من المادة ٥٣ الجديدة على ذلك فقالت: «يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت». والفقرة الخامسة من المادة ٦٥ الجديدة تقول: «يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر». ويفهم من سياق هذه النصوص أن حضور رئيس الجمهورية يقتصر على بعض الأحداث المهمة والقضايا المصيرية التي تستدعي حضوره.

وبما أن مجلس الوزراء أصبح مؤسسة دستورية لها كيان خاص، وبما أن السلطة الإجرائية أصبحت منوطة به بموجب المادة ١٧ الجديدة، فإن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء تعتبر نافذة حتى في حالة غياب رئيس الجمهورية عن جلسة من جلساته.

وقد أشار أحد المشاركين في مؤتمر الطائف إلى هذا التعديل المهم الذي أعطى مجلس الوزراء حق اتخاذ القرار في غياب رئيس الجمهورية إذ قال: «أعطت وثيقة الوفاق لمجلس الوزراء حق الاجتماع في غياب رئيس الجمهورية

(١) د. محسن خليل: الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، ١٩٩٢، ص ٤٢٥.

(٢) جاء في الفقرة ٥ من المادة ٦٥ من الدستور: «يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص...».

وحق اتخاذ القرارات في غيابه، على خضوعها لحق النقض من قبله وفي خلال مهلة خمسة عشر يوماً. ولم يعد حضور رئيس الجمهورية ضرورياً لاكتمال عقد مجلس الوزراء وممارسته صلاحياته. إلا أن نقاشاً حاداً وطويلاً، كرّس لرئيس الجمهورية حق ترؤس الجلسات عند حضوره وأعطاه حق الحضور ساعة يشاء، وإنما نزع عنه صفة رئيس مجلس الوزراء وأعطاها لرئيس الحكومة مكرّساً المسافة والانفصال بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وزيادة في تأكيد تلك المسافة وذاك الانفصال حددت وثيقة الوفاق مقراً خاصاً لمجلس الوزراء، مستقلاً عن مقر رئاسة الجمهورية، وأمانة عامة خاصة به مستقلة عن الأمانتين العامتين لرئاستي الجمهورية والحكومة»[1].

وتجدر الإشارة هنا إلى مسألة التصويت إذ يجوز لرئيس الجمهورية أن يترأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت[2]. وعلى خلاف ذلك فإن لرئيس مجلس الوزراء أن يشارك في التصويت إذا تعذر على المجلس أن يتخذ قراراته توافقياً.

ويرى البعض أن اشتراك رئيس الحكومة في التصويت لا يعزز من موقع رئاسة الحكومة لأن الاشتراك يجعل من رئيس مجلس الوزراء طرفاً داخل الحكومة[3].

وإذا كانت المادة ٥٣ الجديدة الفقرة ١، قد حرمت رئيس الجمهورية من حق التصويت، فإن المادة ٥٦، الفقرة ٢ الجديدة، تنص على حقه بالطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في قراراته و«كأنها شاءت أن تستبدل حقه في التصويت بحق آخر هو حقه بطلب إعادة النظر في القرار الذي لا يسمح الدستور بأن يصوت عليه»[4].

(١) د. ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، بيروت ـ لبنان، دار الجديد، ط ١، ١٩٩٣، ص ٤٨.

(٢) أنظر فقرة ١ من المادة ٥٣ من الدستور.

(٣) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، لا ط، لا تا، ص ٥٦٣.

(٤) إميل بجاني: حق رئيس الجمهورية بين الإطلاق والتقييد، الديار السياسي، ٢٥ تشرين الأول ١٩٩٣.

يستنتج مما تقدم أن رئيس الجمهورية قد أُعطي صلاحية حضور جلسات مجلس الوزراء وترؤسها، وحق الاشتراك في النقاش وإبداء رأيه وملاحظاته دون حق التصويت، لأنه لم يعد الرئيس الفعلي المباشر لمجلس الوزراء، بل رئيس الدولة والساهر على احترام الدستور ورعاية المؤسسات، وهو في موقع المحايد والحَكَم وفي الأساس «انتخب ليكون حَكَماً لكل اللبنانيين وليس ليكون لفئة ضد فئة ثانية»[١].

من جهة ثانية، يكون رئيس مجلس الوزراء حُكْماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع (الذي هو رئيس الجمهورية): لأنه المحور الثاني للسلطة التنفيذية.

البند الثاني والثالث والرابع والخامس[٢]

إن صلاحيات مجلس الوزراء، المذكورة في هذه البنود ليست جديدة. إنها تقنين لأعراف قائمة: كإجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، والتوقيع على أعمال رئيس الجمهورية، أي على جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

إن توقيع رئيس الحكومة على المراسيم كان يجري وفقاً لعرف دستوري قائم. وما التعديل الدستوري الأخير إلا تكريس له. أما توقيع الوزير، أو الوزراء، فكان ملحوظاً في المادة ٥٤ القديمة التي تنص على أن «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً».

ويرى البعض أن صلاحية توقيع رئيس الحكومة على المراسيم هي صلاحية مهمة، وهي ليست مجرد «إجراء شكلي بل عمل جوهري يعرّض المرسوم غير الموقع من رئيس الحكومة للإبطال أمام القضاء الإداري. إن التوقيع الوزاري

(١) أنظر مقابلة للرئيس الهراوي في جريدة الديار تاريخ ١٩٨٩/١٢/١٠.
(٢) راجع ص ٤٢ من هذا البحث.

الإضافي لا يعني سلطة قرار بل يعني سلطة مشاركة في الموافقة على القرار الذي تنحصر المبادرة في اتخاذه برئيس الجمهورية»[١]. كما أن صلاحية التوقيع تعطي رئيس الحكومة القدرة على ضبط التنفيذ والتحكم بتوقيته[٢].

البند السادس[٣]:

إن صلاحية رئيس الحكومة في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد ووضع جدول أعماله هي صلاحية مستحدثة كان يمارسها رئيس الجمهورية قبل التعديل الأخير. وهي تتلاءم مع ما ورد في البند الأول إذ أن رئيس مجلس الوزراء ينبغي أن يتولى صلاحية دعوة هذا المجلس إلى الانعقاد ووضع جدول أعماله.

ويرى د. زهير شكر أن هذه الصلاحية «خطية وهامة لأنها تجعل من رئيس الحكومة المرجع الأول والأخير في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد وفي وضع جدول أعماله. فهو يمارسها منفرداً كما أنه غير ملزم بدعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد حتى لو طلبت منه ذلك أكثرية أعضاء مجلس الوزراء. وهو الذي يحدد جدول الأعمال مع ما تتضمنه هذه الصلاحية من استنساب في عرض أو عدم عرض ما يرده من الوزراء على جلسة مجلس الوزراء»[٤].

البند السابع[٥]:

كان مشروع وثيقة الوفاق الوطني في الطائف ينص على أن رئيس مجلس الوزراء «يتابع أعمال الوزارات والمؤسسات وينسق بين الوزارات ويعطي التوجيهات اللازمة لضمان حسن سير العمل».

(١) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، النظام السياسي والدستوري في لبنان، لا ط، لا تا، ص ٢٢٧.
(٢) د. ألبير منصور: موت جمهورية، دار الجديد، ط ١، بيروت ١٩٩٤، ص ٢٦٠.
(٣) راجع ص ٣١ من هذا البحث.
(٤) د. زهير شكر، المرجع السابق، ص ٥٦٣.
(٥) راجع ص ٤٢ من هذا البحث.

أما الفقرة السابعة من المادة ٦٤ الجديدة، فقد جاءت متطابقة مع ما ورد في النص النهائي للوثيقة التي أقرها النواب في الطائف، والتي تنص على أن رئيس مجلس الوزراء «يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء - وليس بين الوزارات - ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل».

إن إعطاء رئيس الحكومة صلاحية التنسيق بين الوزراء عوضاً عن التنسيق بين الوزارات يهدف إلى منع هيمنة رئيس الحكومة على صلاحيات الوزراء لأن «الصلاحيات التنفيذية الإجرائية داخل الوزارات هي بيد الوزراء وليس بيد رئيس الحكومة كما كان يوحي نص المشروع التباساً»[1]. ويتبين لنا، بدون أدنى التباس، أن صلاحية المتابعة والتنسيق محصورة برئيس الحكومة بموجب النص الدستوري الذي يقول: «**يتابع** أعمال الإدارات والمؤسسات العامة **وينسق** بين الوزراء»، وهي صلاحية محصورة به دون سواه باعتباره مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة التي يضعها مجلس الوزراء. ومن أجل تفعيل هذه الصلاحية ووضعها موضع التنفيذ صدرت عدة تعاميم عن رؤساء مجلس الوزراء الذين تعاقبوا على رئاسة الحكومة بعد اتفاق الطائف، تتعلق بإيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات الوزارية وقرارات مجالس الإدارة في المؤسسات العامة.

تجدر الإشارة إلى أن هذه التعاميم كانت ترتكز - طبعاً بالإضافة إلى النص الدستوري الصريح - على سابقة صدور تعميم رقم ٨٨/١٣ بتاريخ ٢٠/٧/١٩٨٨، عن رئيس مجلس الوزراء بالوكالة حينذاك الدكتور سليم الحص[2].

(١) د. ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، دار الجديد، بيروت ١٩٩٣، ط ١، ص ٤٩.

(٢) نص التعميم المذكور أعلاه على ما يلي:
«حرصاً على ضرورة وقوف رئاسة مجلس الوزراء على سائر القرارات التي تصدر عن الوزراء في الإدارات التابعة لهم وأخذ العلم بمضمونها.
وحرصاً على ضرورة التنسيق بين مختلف القرارات الوزارية تأميناً للمصلحة العامة وتحقيقاً للانسجام والتكامل فيما بينها.
لذلك
يطلب إلى جميع الإدارات العامة:
أولاً: إيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي تصدر عن السادة الوزراء، كل في=

وبتاريخ ٣٠/٧/١٩٩١ صدر تعميم رقم ٩١/٢٥ عن رئيس مجلس الوزراء عمر كرامي نص على الآتي:

«سبق لرئاسة مجلس الوزراء بموجب تعميمها رقم ١٣ تاريخ ٢٠/٧/١٩٨٨ أن طلبت من جميع الإدارات العامة إيداعها نسخاً عن القرارات التي تصدر عن السادة الوزراء كل في نطاق إدارته وذلك خلال مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ صدور القرار.

«وحيث أن المادة ٦٤ الفقرة ٧ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري الصادر بتاريخ ٢١/٩/١٩٩٠ أناطت برئيس مجلس الوزراء صلاحية متابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة والتنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

«لذلك،

«تؤكد رئاسة مجلس الوزراء مضمون تعميمها المذكور وتطلب مجدداً إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة ما يلي:

«١ - إيداع رئاسة مجلس الوزراء نُسَخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء والقرارات التي تصدرها مجالس الإدارة في المؤسسات العامة وذلك في مهلة أسبوع من تاريخ صدور القرار.

«٢ - إننا نعلق أهمية كبيرة على تنفيذ هذا التعميم ونعتبر المدير العام في الإدارة العامة أو في المؤسسة العامة مسؤولاً مباشرة في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

«٣ - يكلف التفتيش المركزي مراقبة تنفيذ مضمون هذا التعميم».

= نطاق إدارته، وذلك خلال مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ صدور القرار.
ثانياً: تكوين مجموعة من القرارات الصادرة عن الوزراء المتعاقبين على رأس كل وزارة، وإيداعها رئاسة مجلس الوزراء بالسرعة الممكنة.
ثالثاً: يكلف التفتيش المركزي مراقبة تنفيذ مضمون هذا التعميم من قبل الإدارات المعنية وإبلاغ رئاسة مجلس الوزراء تباعاً نتائج أعماله على هذا الصعيد».

وبتاريخ ١٩٩٢/٦/٤ صدر تعميم رقم ٩٢/١٣ عن رئيس مجلس الوزراء رشيد الصلح يحمل المضمون نفسه الذي يحمله التعميم السابق رقم ٩١/٢٥ الصادر عن الرئيس عمر كرامي، مع تضمنه عبارة جديدة «وبما أن عدداً من الإدارات العامة لم يتجاوب حتى الآن مع هذا الأمر».

وكذلك بتاريخ ٩٢/١١/٢٣ صدر تعميم رقم ٩٢/٢٤ عن رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري يحمل أيضاً المضمون نفسه الذي تحمله التعاميم السابقة ويؤكدها.

وبتاريخ ١٩٩٥/٦/٥ صدر كتاب تعميمي رقم ٩٥/١٤ عن الرئيس رفيق الحريري إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة بشأن إبلاغ رئاسة مجلس الوزراء بسير المشاريع التي تتولى تنفيذها وقد جاء فيه:

«في إطار السياسة الإنمائية والإعمارية التي توليها الدولة اهتمامها، ومن أجل متابعة المشاريع التي يجري إقرارها في مجلس الوزراء والاطّلاع على سير العمل في هذه المشاريع وتقويمها عند الاقتضاء.

«يطلب إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة التي تتولى تنفيذ مشاريع إنشائية مهما كان نوع هذه المشاريع، إيداع رئاسة مجلس الوزراء تقارير دورية خاصة بكل مشروع على حدة...».

ومن الملاحظ أن بعض الإدارات العامة لم تتجاوب مع مضمون التعاميم المذكورة أعلاه. وفي الواقع أنّ غياب النصوص التنظيمية قد يؤدي إلى تعطيل النص الدستوري.

وبما أن المتابعة تهدف إلى ضمان حسن سير العمل، وبما أنها تحرك عجلة الإدارة لتحقيق أهدافها الإنمائية،

وبما أن هناك حاجة ماسة لتفعيل نص الفقرة ٧ من المادة ٦٤، أي صلاحية رئيس الحكومة في المتابعة والتنسيق، فإنه يقتضي إصدار نصوص قانونية تطبيقية باستحداث فرع لشؤون المتابعة بمستوى مديرية عامة، وتحديد صلاحيات هذا الفرع بدلاً من إبقائه بمستوى مصلحة.

البند الثامن[١]:

قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، كان رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي لمجلس الوزراء، وكان يرأس اجتماعات عمل للبحث في أوضاع الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، بحضور الوزير المختص أو بعدم حضوره، وهذا ما انتقده تكراراً رئيس سابق للحكومة في ما كتب عن رئيس الجمهورية الذي «يعقد جلسات عمل مع المدراء والمسؤولين أحياناً بصحبة الوزراء وأحياناً أكثر بدونهم فيستقبل قائد الجيش بغير علم وزير الدفاع ويستقبل مدير عام الأمن العام ومدير عام قوى الأمن الداخلي بغير علم وزير الداخلية»[٢].

وبما أن التعديل الأخير نصَّ صراحة على أن رئيس الحكومة أصبح رئيساً لمجلس الوزراء، فقد حُظِر عليه أن يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة في حال عدم حضور الوزير المختص، «فلم يعد من الجائز لرئيس الحكومة أن يستدعي، أو أن يجتمع مثلاً بالمدراء العامين، أو المدراء، أو القيمين الإداريين، وغيرهم في مؤسسة أو وزارةٍ ما، دون حضور الوزير المختص. وفي ذلك تدعيم واضح لمركز هذا الأخير ودعوة لاشتراكه فعلياً في ممارسة السلطة وتحمل المسؤولية»[٣].

فالغرض إذن من النص على اشتراط حضور الوزير المختص للاجتماعات التي يعقدها رئيس الحكومة مع الجهات المعنية، هو الحيلولة دون تجاوز الرئيس للوزراء المعنيين أثناء اتصاله المباشر بالموظفين التابعين لهم، وهو بالتالي، إشراك الوزير فعلياً في ممارسة السلطة وتحمُّل المسؤولية تعزيزاً لصيغة العمل المؤسسي التي أقرها اتفاق الطائف.

(١) راجع ص ٤٢ من هذا البحث.
(٢) سليم الحص: نقاط على الحروف، بيروت ـ لبنان، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء (المركز العربي للطباعة والنشر والتوزيع)، ط ١، ١٩٨٧، ص ١٠٨.
(٣) د. أحمد سرحال: أزمة الحكم في لبنان (عوامل وحلول)، لا مط، لا ط، ١٩٩٠، ص ٨٣.

د ـ تقييم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بعد الطائف:

إن دراستنا للصلاحيات المذكورة في المادة ٦٤ تُبرز لنا بصورة واضحة أنْ لا جديد في معظم الصلاحيات التي يمارسها رئيس الحكومة. لقد كانت قبل الطائف صلاحيات عرفية فأصبحت بعد الطائف خطية مدونة. فالمضمون إذن لم يتغير، ولم يتطور، ولم يلحظ إضافات جديدة إلا رئاسةَ مجلس الوزراء، إذ أصبح رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء الذي يدعو إلى الاجتماع ويرأس، ويُعتبر، نتيجةً لذلك، مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء.

وقد كان رئيس الحكومة قبل الطائف، كما رأينا، اسماً على غير مسمى. فرئيس الجمهورية كان يرأس مجلس الوزراء. أما رئيس الحكومة، فكان يرأس المجلس الوزاري. وقد كانت السلطة الإجرائية منوطة برئيس الجمهورية، وكان الوزراء مجرد معاونين له يعيِّنهم ويستطيع إقالتهم إذا شاء.

كان رئيس الجمهورية صاحب السلطة والصلاحيات، أما رئيس الحكومة، فهو الذي يتحمل المسؤولية وهو موضع الانتقادات والحملات الموجهة إلى الرئاسة الأولى. وهذا ما يتنافى مع القاعدة البرلمانية التي تقضي بأن تكون المسؤولية حيث تكون السلطة.

إن إناطة السلطة الإجرائية، بموجب دستور الطائف، بمجلس الوزراء كان التعديل الأهم في النظام السياسي اللبناني، وإعطاء رئيس الحكومة صلاحية رئاسة مجلس الوزراء، والدعوة إلى انعقاده، هو، بالتالي، تصويب للممارسة السياسية وجعلها أكثر انطباقاً على معطيات النظام البرلماني.

ولكن ذلك لا يعني أن رئيس الحكومة في لبنان أصبح كرئيس الحكومة في بريطانيا، أو كأي رئيسٍ للحكومة في نظام برلماني. فهو ليس الحاكم الفعلي الوحيد، ورئيس الجمهورية ليس ملكاً لا يحكم، بل ما زال يتمتع بصلاحيات

مهمة في السلطة التنفيذية. والكثير من هذه الصلاحيات يمارسها مع شريكه الثاني في السلطة التنفيذية، أي رئيس الحكومة في إطار مؤسسة مجلس الوزراء.

إن رئيس الحكومة في النظام البرلماني الديمقراطي لا يتحدد موقعه ودوره فقط في الدستور، بل هو رئيس الأكثرية البرلمانية التي توفر له الدعم والمساندة والاستقرار السياسي. والحكومة في النظام البرلماني هي حكومةُ رئيسِها الذي يكون عادة زعيم الحزب الذي فاز في الانتخابات وحاز على أكثرية المقاعد في البرلمان. وبذلك يكون رئيس الأكثرية النيابية التي تنبثق منها الحكومة التي يتولى رئاستها.

أما في لبنان، الذي هو «جمهورية ديمقراطية برلمانية» حسبما جاء في مقدمة الدستور، فالوضع مختلف جداً. فرئيس الحكومة ليس رئيس الأكثرية البرلمانية، ولا يمثل الحزب الحاكم في السلطة، بسبب غياب الأحزاب السياسية، وفي ظل عدم وجود قانون ينظم الحياة الحزبية في لبنان على غرار ما هو قائم في البلدان ذات الأنظمة البرلمانية.

ورئيس الحكومة ليس صاحب الدور الأساسي في السلطة التنفيذية، بل هو شريك لرئيس الجمهورية، والصلاحيات المعطاة لكل منهما جاءت متوازنة تجعل السلطة مناصفة بينهما.

إن صلاحيات رئيس الجمهورية لم تنتقل إلى رئيس الحكومة بعد الطائف، بل ذهب جزء منها إلى رئاسة الحكومة، والجزء الآخر إلى مجلس الوزراء. وإن الدستور الجديد رسم لرئيس الجمهورية دوراً جديداً مميزاً ولم يجرده من كل الصلاحيات.

إن السلطة الإجرائية، التي كانت منُوطة برئيس الجمهورية قبل الطائف، انتقلت إلى مجلس الوزراء كمؤسسة، ولم تنتقل إلى رئيس مجلس الوزراء.

إن الحكومة في لبنان ليست حكومةَ رئيس الحكومة. ورئيس الحكومة، في الواقع، لا يمثل كل الوزراء. والوزير يمثل طائفته، أو حزبه، أو منطقته، أو يكون محسوباً على هذا الرئيس أو ذاك. فرئيس الحكومة لا يرأس، عملياً،

حكومة منسجمة متضامنة بمعنى الكلمة. واستقرار الوضع الحكومي مرهون، بالتالي، وإلى درجة كبيرة، بطبيعة العلاقة بين الرؤساء، وبتطورات الواقع الطائفي الاجتماعي.

ويبدو مما سبق أن وضع رئيس الحكومة بعد الطائف لم يتغير كثيراً عن وضعه قبل الطائف. صحيح أن الدستور الجديد وضع حداً لهيمنة رئيس الجمهورية، وعزّز من موقع رئيس الحكومة على صعيد رئاسته لمجلس الوزراء، ودعوته إلى الانعقاد، وتمثيله للحكومة، والتكلم باسمها، إلا أن رئيس الحكومة لم يأخذ الدور والموقع المحدد له أسوة بأي رئيسٍ للحكومة في نظام برلماني بسبب وجود العوامل الطائفية في المجتمع اللبناني. والعملية، باختصار، مرهونة بالحجم السياسي لرئيس الحكومة.

الفصل الثاني

رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية

أ ـ الثنائية التنفيذية

ب ـ علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء

سندرس في هذا الفصل مبدأ الثنائية التنفيذية في ضوء التعديل الدستوري الصادر في ٢١/٩/٩٠، وسنبيِّن كيف ظهرت هذه الثنائية من خلال الممارسة السياسية في ضوء دراستنا لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء.

أ ـ الثنائية التنفيذية

إذا كان الدستور اللبناني، قبل التعديل الأخير، لم ينص صراحة على النظام البرلماني، بل كان يستخلص اعتماده لهذا النظام من خلال أحكامه وبنوده، فإن الدستور المعدَّل بموجب اتفاق الطائف نص في مقدمته[1] بشكل صريح على أن لبنان جمورية ديمقراطية برلمانية. وأهم ركنين يقوم عليهما النظام البرلماني هما ثنائية السلطة التنفيذية من جهة، وتعاون السلطات وتوازنها من جهة أخرى.

والمقصود بالثنائية التنفيذية: أن السلطة التنفيذية تتكون من طرفين: رئيس الدولة و«الوزارة» التي تتألف من رئيس الوزارة وباقي الوزراء الذين يجتمعون في مجلس متضامن هو مجلس الوزراء.

وإذا كانت «الوزارة»، أي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، هي المحور الأساسي الذي تدور حوله السلطة التنفيذية ولأنها تقوم بممارسة السلطة الفعلية وتكون مسؤولة عنها أمام المجلس النيابي، فهل «الوزارة» هي الطرف الرئيسي على مستوى السلطة التنفيذية في لبنان، في ظل الدستور المعدل بالقانون الدستوري رقم ١٨ بتاريخ ٢١/٩/٩٠؟

يتبين لنا، من قراءة التعديلات الدستورية الأخيرة لعام ١٩٩٠، أن «الوزارة» ليست هي الطرف الوحيد والرئيسي والأكثر فعالية على صعيد السلطة التنفيذية. ذلك أن مبدأ المشاركة والمناصفة بين رئيس الجمهورية من جهة، ورئيس مجلس الوزراء من جهة أخرى، هو الذي يحكم معظم النصوص والأحكام الواردة في الدستور الجديد. وهذا ما نلاحظه من خلال التوزيع الجديد للصلاحيات في إطار السلطة التنفيذية.

(١) ورد في مقدمة الدستور فقرة ج: «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية».

أولاً: الصلاحيات المستقلة لرئيس الجمهورية

لم يعد رئيس الجمهورية كما كان في السابق رئيساً للسلطة الإجرائية، بل أصبح رئيساً للدولة بكل مؤسساتها. وهو، كما تحدد المادة ٤٩ مهامه، رمز وحدة الوطن، ويسهر على احترام الدستور، ويحافظ على استقلال لبنان وعلى وحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور.

وهو يمارس الصلاحيات التالية:

- يترأس جلسات مجلس الوزراء عندما يحضرها دون أن يكون له حق التصويت[١].
- يترأس حكماً المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء[٢].
- يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً علماً أن التسمية تجري استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة[٣].
- يُصدر منفرداً مراسيم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة[٤].
- يحق له أن يعرض على مجلس الوزراء أي أمر من الأمور الطارئة من خارج جدول الأعمال[٥].
- يعود إليه أن يحيل، إلى مجلس النواب، مشاريع القوانين التي يرفعها إليه من مجلس الوزراء[٦]؛ كما يعود إليه تأجيل أمد انعقاد المجلس إلى فترة لا تتجاوز الشهر الواحد[٧]؛ ويحق له أيضاً اقتراح إعادة النظر في الدستور.

(١) أنظر المادة ٥٣ من الدستور فقرة ١.
(٢) أنظر المادة ٤٩ من الدستور.
(٣) أنظر المادة ٥٣ من الدستور فقرة ٢ و٣.
(٤) أنظر المادة ٥٣ فقرة ٥ والمادة ٦٩ من الدستور.
(٥) أنظر المادة ٥٣ فقرة ١١.
(٦) أنظر المادة ٥٣ فقرة ٦.
(٧) أنظر المادة ٥٩ من الدستور.

- يصدر القوانين التي يُقرها مجلس النواب في مهلة شهر، وله، بعد إطْلاع مجلس الوزراء أن يطلب إلى مجلس النواب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره[١].
- يصدر المراسيم ويطلب نشرها ويحق له أن يطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات المتخذة خلال خمسة عشر يوماً من إيداعها رئاسة الجمهورية[٢].
- يشارك الرئيس في عملية حل المجلس النيابي[٣]، وهو يملك سلطة استنسابية في تقدير الوضع السياسي وتقدير الشروط المتوافرة لطلب الحل، ولا شك أن هذه الصلاحية هامة جداً: لأنها تخوله حق تقدير عمل المؤسسات وانتظامها وفقاً للأصول، ولِمَا لها من تأثير وانعكاس على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- يعود له أن يوجه رسائل إلى المجلس النيابي[٤] ما دام فوق المؤسسات، ويقوم بدور الحكم والمرشد الأعلى بين السلطات، فيمكنه الاتصال بمجلس الوزراء عن طريق حضور جلساته، وبمجلس النواب عن طريق توجيه رسائل إليه يلفته فيها إلى احترام الأصول الدستورية، والتعاون مع السلطة الإجرائية، وانتظام العمل التشريعي مع ما تقتضيه المصلحة الوطنية العليا.

الرئيس إذن فوق المؤسسات، ولم يعد الرئيس المباشر للسلطة التنفيذية، ولم يعد من صلاحياته ممارسة الشؤون اليومية للحكم، بل أصبح الحَكَم العادل والمشرف على حسن انتظام المؤسسات وفقاً للأصول المقررة في الدستور.

وهناك اعتقاد بتحجيم الرئاسة الأولى وتهميش دورها[٥]. إن هذا التفسير لا

(١) أنظر المادة ٥٧ من الدستور.
(٢) أنظر المادة ٥٦ من الدستور.
(٣) أنظر المادة ٥٥ من الدستور.
(٤) أنظر المادة ٥٣ فقرة ١٠ من الدستور.
(٥) حول هذه المسألة يعلق النائب الراحل جورج سعادة، أحد أبرز المشاركين في الطائف، قائلاً: «إن الموضوع الذي استغل، والذي لا يزال مطروحاً في سوق المزايدات، هو تجريد رئيس=

يتلاءم مع منطق التعديلات الدستورية الجديدة: إذ ينبغي أن يُنظر إلى مقام الرئاسة الأولى من خلال الدور الجديد والوضعية الجديدة لرئيس الجمهورية التي حددها اتفاق الطائف، من خلال صياغة نظام سياسي يكون أكثر انسجاماً مع قواعد النظام البرلماني وأصوله.

ثانياً: الصلاحيات المستقلة لرئيس الحكومة

رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها، وهو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء[(١)].

وقد وردت صلاحيات رئيس الحكومة في المادة ٦٤، والصلاحية المهمة والجديدة هي أن رئيس الحكومة أصبح رئيساً لمجلس الوزراء، فهو الذي يديره ويترأس اجتماعاته ويدعوه للانعقاد ويضع جدول أعماله. أما سائر الصلاحيات المدونة، فقد كان يمارسها عرفاً قبل التعديل الأخير.

ويجري تعيين رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية بعد قيامه باستشارات نيابية ملزمة. وبذلك وُضِع حد لاستنسابية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة الأمر الذي يحرر رئيس الحكومة من وصاية رئيس الجمهورية، ويجعل رئيس الحكومة شخصية مستقلة وحرة في اتخاذ القرار.

ثالثاً: الصلاحيات المشتركة

يتبين لنا منطق المشاركة والمناصفة، بين رئاسة الجمهورية من جهة ورئاسة الحكومة والحكومة من جهة أخرى، من خلال الصلاحيات المشتركة المنصوص عنها في الدستور الجديد:

= الجمهورية من صلاحياته، وتحويلها إلى رئيس الحكومة (...) إن مختصر ما جرى في الطائف، لهذه الجهة، أن ما كان ينفذ عرفاً تكرَّس نصاً. وأن النصوص التي كان يحاسب عليها رئيس الجمهورية دون أن يكون له القدرة على تنفيذها ويتحمل وزر ما كانت تسببه من أزمات، قد أزيلت من الدستور». راجع جورج سعادة: قصتي مع الطائف، مطابع الكريم الحديثة، بيروت ١٩٩٨، ص ١٦١ ـ ١٦٨.

(١) أنظر المادة ٦٤ من الدستور.

- يشترك رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة.

- يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح المعاهدة مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها[(١)].

- لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس الوزراء استثنائياً إلى الانعقاد كلما رأى ذلك ضرورياً[(٢)].

- قرارات رئيس الجمهورية يشترك رئيس الحكومة والوزير المختص في التوقيع عليها[(٣)]. ويوقع رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم باستثناء مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة[(٤)].

- يشترك رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مرسوم إصدار القوانين[(٥)].

- رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء ويعود لرئيس الجمهورية أن يرأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت[(٦)].

- لرئيس الجمهورية بعد إطّلاع مجلس الوزراء أن يطلب من مجلس النواب إعادة النظر في القانون الذي وافق عليه المجلس ويكون طلب إعادة النظر مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصدار القانون[(٧)].

(١) أنظر المادة ٥٢ من الدستور.
(٢) أنظر المادة ٥٣ فقرة ١٢ من الدستور.
(٣) أنظر المادة ٥٤ من الدستور.
(٤) أنظر المادة ٦٤ فقرة ٤ من الدستور.
(٥) أنظر المادة ٥٤ فقرة ٢ من الدستور.
(٦) أنظر المادة ٥٣ فقرة ١ من الدستور.
(٧) أنظر المادة ٥٧ من الدستور.

- يحيل رئيس الجمهورية مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب[1].
- لرئيس الجمهورية رئاسة المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء[2] ويكون رئيس الحكومة حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع[3].

وهكذا يمكن القول إن الدستور اللبناني أقر مبدأ الثنائية التنفيذية المتساوية نسبياً بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة[4]. ولكن الممارسة العملية أظهرت خللاً أو تأرجحاً في تطبيق هذه الثنائية تبعاً لاختلاف أشخاص رؤساء الحكومات وقوة شخصياتهم. فمع الرئيس الحص كانت الثنائية التنفيذية متساوية نسبياً مع رئيس الجمهورية الياس الهراوي، أما مع الرئيس عمر كرامي فكانت الثنائية التنفيذية متساوية نسبياً لصالح رئيس الجمهورية. ومع الرئيس رشيد الصلح شهدت الثنائية التنفيذية خللاً لصالح رئيس الجمهورية. ومع الرئيس رفيق الحريري شهدت الثنائية التنفيذية تأرجحاً لصالح رئيس الحكومة، وهذا ما سنعرضه في المبحث التالي.

(١) أنظر المادة ٥٣ فقرة ٦ من الدستور.

(٢) أنظر المادة ٤٩ من الدستور.

(٣) أنظر المادة ٦٤ فقرة ١ من الدستور.

(٤) يشاطرنا هذا الرأي د. إبراهيم الحاج إذ يقول: «انطلاقاً من هذه النصوص نجد أن الجمهورية الثانية أرست قواعدها على المشاركة كإحدى الدعامات لمسيرة الحكم في لبنان. وهي في رأينا مشاركة متطورة تعتمد مبدأ الثنائية التنفيذية المتساوية بين رئيس الوزراء ورئيس الدولة». راجع إبراهيم الحاج: الجمهورية اللبنانية الثانية (مشاركة طائفية أم انصهار وطني) أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية، الجامعة اللبنانية ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، بيروت ١٩٩٤، ص ٣٥٢.

ب ـ علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء

في دراستنا لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء سنتناول عدة أمور نبدأها أولاً بشوائب ممارسة رئيس الجمهورية للحكم، ثم ننتقل إلى دراسة علاقة الرئيس الهراوي بالرئيسين الحص وكرامي، ونصل أخيراً إلى دراسة العلاقة بين الرئيسين الهراوي والحريري وما سادها من تطورات ومواقف.

أولاً: شوائب ممارسة رئيس الجمهورية للحكم

تعاقَبَ على رئاسة الحكومة بعد الطائف أربعة رؤساء، وهم على التوالي: سليم الحص وعمر كرامي ورشيد الصلح ورفيق الحريري. وقد تبوأ الرؤساء الأربعة سدة مجلس الوزراء في ظل عهد الرئيس الياس الهراوي. وبذلك قدر لهؤلاء الرؤساء التعاطي وإدارة دفة الحكم مع رئيس واحد للجمهورية. ولا شك أن الإلمام بطبيعة العلاقة التي قامت بين رئيس الجمهورية ورؤساء الحكومات الأربع لا يستند فقط إلى المعايير الدستورية والقانونية التي تحدد أطر الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية، بل هو محكوم، إلى حد كبير، بمعرفة الهواجس والخلفيات والعقليات والتصورات الكامنة في أذهان الفريقين: رئيس الجمهورية من جهة، ورؤساء الحكومات من جهة أخرى. فرئيس الجمهورية، كما اتضح من خلال الممارسة الفعلية، يَجْنَح دائماً إلى التصرف على غرار رؤساء الجمهورية لِمَا قبل الطائف، وذلك بعد تقليص حجم الصلاحيات التي كان يتمتع بها الرئيس قبل التعديل الدستوري الأخير الذي جاءت به وثيقة الطائف، وبعد اختلاف ماهية الدور والموقع المرسومين لرئيس الجمهورية بعد الطائف. وهكذا كان يبدو رئيس الجمهورية، في حالات كثيرة، محاولاً الهيمنة على دور رئيس الحكومة من خلال ممارسات أو تجاوزات تلقى مواجهة من رئيس الحكومة، مخافةَ أن تتحول إلى سوابق وأعراف، حتى جاء السيد رفيق

الحريري إلى رئاسة الحكومة فانقلبت الموازين، وتغيَّرت الانطباعات، فظهر رئيس الحكومة، في أغلب الأحيان، أنه السيد الأول للسلطة التنفيذية وباختصار نقول: إن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس كل مؤسساتها، والمؤتمن على الدستور، وحامي الاستقلال ولم يظهر ملتزماً أو مقتنعاً تمام الاقتناع طيلة عهده بالدور الجديد الذي رسمه الدستور لرئيس الجمهورية بعد الطائف.

وهذا ما صرَّح به رئيس الجمهورية في رسالة وجهها إلى اللبنانيين بمناسبة ذكرى الاستقلال لعام ١٩٩٠، قال: «كفى حديثاً عن الصلاحيات وعن الدستور الجديد، نحن اليوم نبني دولة المؤسسات وفي كل حال الدستور برجاله، الدساتير لا تبني الأمم بل تنظمها، الرجال هم الذين يصنعون التاريخ»[١].

إن هذا التصريح يعكس، بصورة ضمنية، رغبة رئيس الجمهورية في عدم الالتزام بالنصوص الدستورية التي جرى التوافق عليها في الطائف لإنهاء حالة الحرب والتشرذم، ما دام الدستور برجاله الذين ينفذون بنوده، أو ينكُلون عن تنفيذ أخرى بذرائع شتى، أو على الأقل الالتزام بتطبيق بعض النصوص وتعطيل نصوص أخرى بذرائع أخرى. وإلاّ فكيف نفسّر إصراره على حضور وترؤس جلسات مجلس الوزراء بصورة دائمة، معطلاً بذلك حق رئيس الحكومة في ترؤس الجلسات؟!

لقد ظهرت عدة شوائب من خلال ممارسات رئيس الجمهورية وانعكست على علاقته برئيس الحكومة وهي تخرج من سياق تطبيق الطائف وأبرزها:

١ ـ حرص رئيس الجمهورية على حضور وترؤس جلسات مجلس الوزراء بصورة مستمرة وفي مقر الرئاسة الأولى[٢].

٢ ـ التكلم باسم الحكومة والتعبير عن سياستها ومواقفها من خلال التعاطي المباشر مع وسائل الإعلام والتدخل في الصراعات السياسية.

---

(١) راجع الصحف في ١/١٢/١٩٩٠.

(٢) يبدو أن جلسات مجلس الوزراء أصبحت مداورة بين بعبدا وقريطم منذ تولِّي رفيق الحريري لرئاسة الحكومة.

٣ ـ الاتصال المباشر بالموظفين الإداريين والدبلوماسيين والعسكريين والماليين، دون حاجة إلى الوزراء المختصين.

وقد أشار إلى هذه الشوائب صاحب كتاب «الانقلاب على الطائف»، معتبراً أن الخروج على مسار الطائف بدأ منذ مرحلة أبلح[١]، وفي ظروف المواجهة مع القائد السابق للجيش ورئيس الحكومة العسكرية العماد ميشال عون، وتكرس فيما بعد كنهج سياسي ثابت: «شوائب أربع بدأت في أبلح: التعاطي الإعلامي المباشر للرئيس وإدلاؤه بتصاريح وأحاديث صحفية، إصراره على حضور وترؤس جميع مجالس الوزراء، إقحام الإخوان السوريين في الشؤون الداخلية من صغيرها إلى كبيرها، الاستقواء بالإخوان السوريين لقهر الخصوم والمعارضين والمعترضين في السياسة الداخلية اللبنانية»[٢].

ثانياً: علاقة الرئيس الهراوي بالرئيسين الحص وكرامي

الرئيس الأول للحكومة بعد الطائف كان سليم الحص الذي كلفه الرئيس الراحل رينيه معوض تأليف الحكومة. وبعد اغتيال معوض، فرضت الظروف السياسية في البلاد على الرئيس الهراوي أن يكلف الرئيس الحص تأليف الحكومة من جديد وإن لم يكن محبِّذاً لذلك، وقد ظهر الكثير من الإشكالات بين الرئيسين خلال الممارسة اليومية لشؤون الحكم والحكومة[٣] تحدث عن

---

(١) تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية أقام في ثكنة أبلح في البقاع خلال حقبة الانقسام بين حكومتي عون والحص في إطار التحضير لعملية عسكرية خاطفة تنهي حال التمرد التي كان يمثلها العماد عون.

(٢) ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، دار الجديد، بيروت، ط ١، ١٩٩٣م، ص ١١٢.

(٣) يشير د. إبراهيم الحاج إلى هذه الإشكالات قائلاً: «ومع ولادة حكومة وحدة وطنية برئاسة الرئيس الحص بدأ التباين في التطبيق، في حين تمسك الرئيس الحص بصلاحيات رئيس الحكومة رفقاً لما كرّسه الدستور الجديد نصاً وروحاً، انطلق الرئيس الهراوي كرئيس للجمهورية الأولى. وانتهت الأزمة بين الرجلين بانتصار الرئيس الهراوي بعد التدخل السوري، وهكذا تم تجاوز الصلاحيات الجديدة المعطاة ليس فقط للرئيس الحص إنما أيضاً للرئيس الحسيني كون الاستشارات النيابية التي تمت بحضور الأخير جاءت شكلية لا أساسية».

=

بعضها الرئيس الحص وأهمها قيام الرئيس الهراوي بالتعبير عن سياسة الدولة إزاء الحالة الانقسامية المتمثلة بالعماد عون، واتخاذه صفة المتكلم باسم الحكومة في مؤتمر صحافي عقده في ٢٦/١٠/١٩٩٠، الأمر الذي دفع بالرئيس الحص إلى الإدلاء بتصريح صحافي في ٢٩/١١/١٩٩٠ لإزالة الالتباس واللغط الإعلامي حول هذا الموضوع فقال: «منعاً لأي التباس أستطيع القول إن المناقشة التي أجراها مجلس الوزراء كانت ودية وإيجابية وبنّاءة ولو أن وجهات نظر متباينة برزت حول جوانب معينة من هذا الموضوع، مع ذلك لقد كان الرأي مجمعاً على حق رئيس الجمهورية في مخاطبة اللبنانيين بكلام توجيهي وطني وأن التعبير عن سياسة الحكومة وشؤون الدولة في شتى المجالات هو حسب الدستور من حق رئيس مجلس الوزراء»[1].

أما الإشكال الثاني، فيتعلّق بمقر مجلس الوزراء حيث أبدى الرئيس الهراوي رغبته في تشييد قصر جمهوري جديد في العقار المخصص لسباق الخيل في بيروت واقترح أن يكون مقر مجلس الوزراء في نفس العقار، فاعترض الرئيس الحص على هذا الاقتراح معتبراً أن الفصل بين مقر مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية يجب ألاّ يكون شكلياً، وعندما حاول الرئيس الحص إعداد مقر مؤقت لمجلس الوزراء يكون بعيداً عن رئاسة الجمهورية، أبدى الرئيس الهراوي عدم ارتياحه لهذا الأمر.

والإشكال الثالث حصل لمّا سافر الرئيس الحص إلى نيويورك في أواخر أيلول ١٩٩٠ والرئيس الهراوي جلسة استثنائية لمجلس الوزراء دون أن ينال موافقة صريحة من رئيس الحكومة سليم الحص وفقاً للدستور، فحصل سوء تفاهم بينهما أدى إلى تصعيد المواقف والجدل القانوني خاصة بعد تلاوة وزير

= أنظر إبراهيم علي الحاج: الجمهورية اللبنانية الثانية (مشاركة طائفية أم انصهار وطني). أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية، الجامعة اللبنانية ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول في بيروت ١٩٩٤.

(١) سليم الحص: راجع عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، بيروت، ط ١، ١٩٩١م، ص ١٥٣.

الإعلام لبيان الجلسة دون أن يشير إلى كونها استثنائية، وجرت بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. ومنعاً للالتباس وحصول أي سابقة في هذا المجال، أدلى الرئيس الحص بتصريح لجريدة الديار نُسب إلى مصدر في رئاسة مجلس الوزراء ينفي «أن يكون هناك أي إشكال حول جلسة مجلس الوزراء الاستثنائية التي عقدت يوم الأربعاء الماضي، إن تلك الجلسة الاستثنائية تمت بالاتفاق والتفاهم التامين بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء»[1].

ولعل الإشكالات التي حصلت بين الرئيسين الهراوي والحص تعود إلى سببين:

ـ الأول: اختلاف المشارب والطباع وتباين الرأي بين الرجلين في تفسير بعض نصوص الاتفاق.

ـ الثاني: حرص الرئيس الهراوي على عدم التقيد بنصوص الدستور لإثبات أن الممارسة الفعلية لم تنل من صلاحيات رئاسة الجمهورية في مقابل الحرص الشديد للرئيس الحص على الالتزام باتفاق الطائف والدستور نصاً وروحاً والحؤول دون نشوء أعراف جديدة تَحُدُّ من صلاحيات رئيس الحكومة.

وكذلك فإن الرئيس عمر كرامي لم يكن أقل حرصاً من الرئيس الحص على تنفيذ بنود الطائف والتصدي لكل محاولة ترمي إلى الخروج عن مسار الاتفاق، أو تجاوز مبادئه وأحكامه، ولم يكن أقلّ تعبيراً عن إدانته لتجاوز الرئاسات الأخرى بما فيها رئاسة الجمهورية لصلاحيات الحكومة. لقد رفض حضور اجتماع كان مقرراً عقده في المقر المؤقت لرئيس الجمهورية، وأعطى أمثلة لبعض التجاوزات: «التجاوز من خلال الاتصال المباشر بالموفدين والسفراء وكبار الموظفين في الدولة وكذلك العسكريين وإطلاق المواقف والتصريحات سواء من رئاسة مجلس النواب خصوصاً وكذلك من رئاسة الجمهورية من دون الأخذ في الاعتبار بأن ذلك تخط للحكومة وللنصوص المحددة في الطائف»[2].

(١) الديار في ٧/١٠/٩٠، ص ١.
(٢) الديار في ٢/٧/٩١.

ومن هذه التجاوزات أيضاً، إصرار الرئيس الهراوي على ترؤس جلسات الوزراء بشكل مستمر كما أشرنا، ومنذ بداية عهده حتى تاريخ ٧/٨/٩١، حين انعقدت جلسة مجلس الوزراء الأسبوعية برئاسة رئيس مجلس الوزراء عمر كرامي في غياب رئيس الجمهورية لأول مرة في تاريخ لبنان وللمرة الأولى منذ إنجاز وثيقة الوفاق الوطني.

إن ممارسات رئيس الجمهورية هي التي دفعت بالرئيس عمر كرامي إلى القول: «إن لرئيس الجمهورية صلاحيات كاملة لفرض نفسه بكل شيء أو لتعطيل كل شيء»[1] وهذا ما أدى بالتالي إلى عدم الانسجام وتصاعد وتيرة الخلافات بين الرئيسين وصولاً إلى عملية الشغب في ٦ أيار ١٩٩٢ التي أسقطت حكومة الرئيس كرامي بتحالف مدروس بين رئيس الجمهورية والميليشيات[2].

ثالثاً: العلاقة بين الرئيسين الياس الهراوي ورفيق الحريري

يبدو أن الرئيس الهراوي لم يكن مرتاحاً للتعامل مع الرئيسين الحص وكرامي، فكان لا بد من استبعاد الأول وإسقاط الثاني لأسباب عدة في طليعتها إصرارهما على إشراك رئيس الحكومة والوزراء في الحكم تنفيذاً لما جاء في اتفاق الطائف، علماً أن حكومة الحص قامت بإنجازات كبيرة لترسيخ الوحدة الوطنية وتثبيت السلم الأهلي وأهمها إنهاء حالة التمرد المتمثلة بحركة العماد عون، وتحقيق بيروت الكبرى، وتوحيد المؤسسة العسكرية، وتنفيذ مشروع الإصلاحات الدستورية وفقاً لما جاء في وثيقة الوفاق الوطني. وكذلك فإن حكومة كرامي قامت بمتابعة تنفيذ المسيرة على صعيد حل الميليشيات واستيعابها وجمع السلاح وتعيين النواب... إلى أن جاءت حكومة رشيد الصلح لتنفيذ مهمة مرحلية وهي التحضير والإشراف على انتخابات عام ١٩٩٢.

(١) الديار في ٢/٧/٩١.

(٢) يبدو أن أصابع السيد رفيق الحريري لم تكن بعيدة عن المشاركة في لعبة الدور وعملية ٦ أيار التي أسقطت حكومة الرئيس كرامي.

ولعل الأحداث السابقة كانت تمهيداً لوصول السيد رفيق الحريري إلى رئاسة الحكومة وفقاً لرغبة الرئيس الهراوي، باعتبار الحريري متمولاً كبيراً يحوز ثقة الأوساط المالية والاقتصادية مما يؤدي إلى جلب المستثمرين العرب والأجانب وإنقاذ الوضع الاقتصادي، وهو مؤهل بالتالي للقيام بمشروع الإنماء والإعمار وإعادة تأهيل البُنَى التحتية في بلد يتوق لاستعادة دوره الاقتصادي عبر الانتقال من حالة الحرب والدمار إلى حالة السلم والرخاء والازدهار.

والانطباع السائد أن العلاقة بين الرئيسين الهراوي والحريري كانت علاقة تعاون وتفاهم على مدى أربع سنوات متتالية، وترقى، برأي الكثيرين، إلى مستوى التحالف العميق والذي تجلى في تضامنهما لكسب معركة التمديد لرئيس الجمهورية.

وإذا كانت تعترض هذه العلاقة، بين الحين والآخر، بعض الإشكالات، فإنها سرعان ما تحل في ظل مبدأ تقاسم الحصص والمغانم. إلا أن الاهتزاز الكبير الذي أصاب هذه العلاقة حصل بعد قرار إجراء الانتخابات البلدية الذي اقترحه الرئيس الهراوي وفوجىء به الرئيس الحريري الذي لم يجد بداً من الموافقة عليه، لتفادي الخلاف مع رئيس الجمهورية، وحتى لا يتحمل بمفرده مسؤولية التمديد للمجالس البلدية. إلا أن الرئيس الحريري عاد وانقلب على الرئيس الهراوي باتفاقه مع الرئيس بري على تأجيل الانتخابات البلدية، وظهر هذا التوافق عندما قام الرئيس الحريري باسترداد مرسوم الانتخاب منفرداً دون أن يأخذ توقيع رئيس الجمهورية على مرسوم الاسترداد، أو، على الأقل، دون مشاورته أو موافقته، الأمر الذي أدى إلى تصعيد الخلاف بين الرئيسين ووصوله إلى الذروة. وبدأ رئيس الجمهورية ينتقد رئيس الحكومة ويقول إنه «يسيطر على كل شيء وإن الرئيس الهراوي عامل الرئيس الحريري عندما جاء إلى رئاسة الحكومة كابنه روي إلا أن الحريري انقلب عليه وطعنه وأصبح يريد السيطرة على كل مرافق الدولة»[1].

(١) الديار في ٢٨/٨/٩٧، ص ١.

والواقع أن أزمة البلديات لم تكن السبب الرئيسي أو الوحيد لتفجير الخلاف بين الرئيسين الهراوي والحريري بل يوجد عدة نقاط أو قضايا تَمَحْور حولها التباين في الآراء وعدم الانسجام في المصالح السياسية والشخصية، وأبرزها:

- تفرُّد الرئيس الحريري بقرارات مجلس الوزراء، ووضع يده على وزارات وإدارات الدولة، والتحكم بالتعيينات والمناقلات وسيطرته بشكل مباشر على وزارات العدل والمالية والهاتف ومجلس الإنماء والإعمار.
- مصادرة الرئيس الحريري للسياسة الخارجية وقيادة التحركات والزيارات للعواصم العربية والدولية دون اصطحاب وزير الخارجية، مع أنه يقابل في جولاته وزراء خارجية الدول التي يزورها دون أن يصطحب أي وزير مقرب من رئيس الجمهورية.
- عدم وقوف الرئيس الحريري إلى جانب الرئيس الهراوي في طرحه للتعديلات الدستورية التي عارضها الرئيس بري، وحرص الرئيس الحريري على موقف متوازن من الطرفين وقيامه عادة بدور ضابط الإيقاع داخل الحكم.
- إصرار الرئيس الحريري على مشروع تعديل قانون قوى الأمن الداخلي وإلغاء منصب قائد الدرك.
- تباين النظر في مواضيع عديدة مثل تسمية المدينة الرياضية وتعيين عمداء الجامعة وغيرها.
- مخاوف الرئيس الهراوي من أن يكون الرئيس الحريري قد أصبح بعيداً عن فكرة التمديد له لولاية جديدة، وأن يكون تصرفه على أساس أن الرئيس الهراوي في أيامه الأخيرة، فيما يحاول رئيس الجمهورية تعويم وضعه الماروني وتعزيز مصداقية باهتة في نظر الفريق المسيحي.

إن تقييم العلاقة بين الرئيسين الهراوي والحريري، التي بدأت وثيقة وانتهت إلى أدنى مستوى لها منذ تسلم الحريري رئاسة الحكومة في العام ١٩٩٢، يوحي بأن هناك هيمنةً معكوسة لرئاسة الحكومة على رئاسة الجمهورية، أو

يجعلنا نلاحظ اختلال الثنائية التنفيذية المتساوية نسبياً، لصالح رئيس الحكومة الذي يعتبر نفسه السيد الفعلي للسياسة اللبنانية.

ولعل خير تشخيص للحالة الحريرية، إن صح التعبير، هو ما قدمه أحد أبرز أقطاب المعارضة الرئيس السابق للمجلس النيابي حسين الحسيني:

«الواقعة الأولى هي أن رئيس الجمهورية في نص الدستور هو الذي يمثل الحكومة ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن نفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء هذا هو النص. والواقعة الثانية هي أن رئيس الحكومة لا يكتفي بما أقره الدستور من صلاحيات بل يجنح إلى أن يقلب الأمر وإلى أن يصبح مجلس الوزراء مسؤولاً عن تنفيذ السياسة الخاصة التي يضعها رئيس الحكومة، هذا هو الانقلاب. والواقعة الثالثة هي أن رئيس الحكومة يعمل بلا توان على إحلال شخصه وفريقه وما بينه وبين هذا الفريق من علاقات محل الدولة والأصول والقوانين والممارسات، هذه هي الممارسة. والواقعة الرابعة هي أن رئيس الحكومة يعمل بلا توان على ربط الاستقرار النقدي والنهوض الاقتصادي وخطة الإعمار وموعد هذا الإعمار بشخصه وبموقعه الخاص، هذا هو الخطر»[(١)].

(١) الحياة في ٣١ أيار ٩٧، ص ٣.

الفصل الثالث

رئيس مجلس الوزراء والحكومة

أ ـ صلاحية ودور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس

ب ـ اعتكاف رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري

ج ـ تعديل الحقائب الوزارية

د ـ دستورية عدم توقيع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم أو قرار متخذ في مجلس الوزراء

إن الأداء السياسي لأهل الحكم يُبرز عادةً مواطن الخلل والثغرات الكامنة في النظام السياسي والدستوري.

وقد أظهر أداء الحكومات المتعاقبة بعد الطائف الكثير من الإشكالات السياسية والدستورية، ويأتي في طليعتها الإشكال المتعلق بدور وصلاحية نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس.

ومن الملاحظ أن أكثر القضايا والإشكالات ظهرت بعد وصول رفيق الحريري إلى سدة رئاسة الحكومة. وقد كانت مراحل حكوماته الثلاث حافلة جداً بالجدل القانوني والسياسي. ولعل ذلك يعود في جزء منه إلى شخصية هذا الرجل وإمكاناته وطريقة أدائه في الحكم.

(يرى فيه أخصامه السياسيون «غولاً» يحاول السيطرة على مفاصل الحكم والإدارة ومصادرة القرار في مجلس الوزراء)

وفي كل الأحوال، فإن رفيق الحريري أضفى على منصب رئاسة مجلس الوزراء (هالة كبيرة كما أعطى هذا الموقع حجماً سياسياً لم يبلغه مع أي رئيس للحكومة من قبل.)

أ ـ صلاحية ودور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس

في سياق دراستنا لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء في ضوء دستور الطائف، نجد من المفيد والضروري أن نتطرق إلى دراسة صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء ودوره، نظراً لما يشكل هذا الموضوع من مادة للحساسية والجدل خاصة لجهة مطالبة أن يمارس نائب رئيس الحكومة صلاحيات الرئيس عند غيابه.

الواقع أن الدستور لم يتحدث إطلاقاً عن الصلاحيات التي تناط بنائب رئيس مجلس الوزراء، كما أنه لم يأت على ذكره أسوة بسائر الرؤساء. وإنما يوجد عرف يقضي بأن يكون هناك نائب لرئيس الحكومة ينتمي إلى طائفة الروم الأرثوذكس، كما هي الحال بالنسبة لنائب رئيس مجلس النواب، إلى جانب العرف القاضي بأن يكون رئيس الجمهورية من طائفة الموارنة، ورئيس المجلس النيابي من طائفة الشيعة، ورئيس مجلس الوزراء من طائفة السنة.

وإذا كان موضوع صلاحيات نائب رئيس الحكومة قد أثير في اجتماعات الطائف، فإن وثيقة الوفاق الوطني المنبثقة عنها ـ كما الدستور بعد تعديله ـ لم تأت على ذكر المهمات أو الدور المنوط بهذا المنصب.

ومن الملاحظ أن الجدل يحتدم على المستويين القانوني والسياسي حول صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء، في كل مرة تعود فيها المطالبة بوضع نظام داخلي لمجلس الوزراء باعتباره مؤسسة قائمة بذاتها، حيث أناط به الدستور السلطة الإجرائية وجعل له مقراً خاصاً وجدول أعمال ومحضراً للجلسات بالإضافة إلى الصلاحيات المستقلة.

وقد تشكلت لهذه الغاية، وفي ظل حكومة الرئيس عمر كرامي لجنة وزارية[١] قامت بإعداد مشروع النظام الداخلي الذي تضمن عدة اقتراحات منها حق نائب رئيس الحكومة بالدعوة لعقد جلسات لمجلس الوزراء في غياب رئيس مجلس الوزراء.

إلا أن رئيس الحكومة حينذاك عمر كرامي رفض الاقتراح معتبراً إياه بدعة مخالفة للدستور إذ نقلت عنه مصادره هذا الرفض «لا ولن أوافق على مخالفة ما نص عليه الدستور. وإن أريد تعديل الدستور، فلا مانع عندي لكن باشتراك الجميع وبالدعوة إلى طائف آخر ومن لا يوافق، فعليه إلغاء الطائفية»[٢].

كما أن الرئيس كرامي لم يطرح المشروع المقترح على جدول أعمال مجلس الوزراء، لأن صلاحية دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد تعود في رأيه فقط إلى رئيس مجلس الوزراء وفقاً للفقرة السادسة من المادة ٦٤ من الدستور التي جاء فيها «يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث».

أما المسؤول الوحيد الذي يحق له الدعوة لمجلس الوزراء، فهو رئيس الجمهورية. وفي حالات ضرورية واستثنائية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء وفقاً للفقرة ١٢ من المادة ٥٣ التي تنص على ما يلي: «يدعو مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة».

وقد طُرح موضوع النظام الداخلي مجدداً في ظل حكومة الرئيس رشيد الصلح الذي طلب تأجيل البحث فيه إلى ما بعد الانتخابات النيابية لعام ١٩٩٢، تفادياً لتأثير هذا الموضوع على وضعه الانتخابي. وكذلك أثير الموضوع أخيراً على لسان الرئيس بري في سياق رده على طرح رئيس

(١) تألفت اللجنة الوزارية من الوزراء السادة: ميشال المر وخاتشيك بابكيان ومروان حمادة وشوقي فاخوري وعبد الله الأمين.

(٢) عارف العبد، السفير، كانون الثاني ١٩٩٤.

الجمهورية الياس الهراوي إجراء تعديلات دستورية قد تحد من صلاحيات السلطة التشريعية.

ويتبين، من جملة الآراء والطروحات، أن المطالبين بأن يمارس نائب رئيس الحكومة صلاحيات الرئيس عند غيابه، إنما ينطلقون من دافع طائفي أو مذهبي هو الحرص على أن يكون دور نائب رئيس الحكومة مماثلاً لدور نائب رئيس المجلس بالنسبة للمجلس، كما أن المعارضين لهذا الدور ينطلقون أيضاً من اعتبار مذهبي هو الحرص على عدم مس صلاحيات رئيس الحكومة أو الانتقاص منها.

ولكن العودة إلى نصوص الدستور، الذي تَبَنّى النظام البرلماني، قد تحسم الكثير من الجدل حول صلاحيات رئيس الحكومة ونائبه في حال غياب الرئيس. وهذا ما يتضح من مواقف بعض المعنيين الذين عايشوا الطروحات المذكورة آنفاً. فالوزير السابق ألبير منصور يرى أن «لرئيس مجلس الوزراء خصوصية ناجمة عن طبيعة النظام البرلماني لا تنتقل إلى نيابة رئاسة الحكومة. فاستقالة رئيس الحكومة تلغي الحكومة بينما استقالة رئيس المجلس لا تلغي المجلس وإذا استقال رئيس المجلس حلّ محله نائبه إلى حين إعادة انتخاب رئيس جديد. أما إذا استقال رئيس الحكومة فتستقيل الحكومة حكماً ولا يحل نائب رئيسها محله. طبعاً لم تشكل قضية نيابة رئاسة الحكومة عقبة وحلت وفقاً للمنطق القانوني والدستوري في النظام البرلماني باعتبار نيابة رئاسة الحكومة مهمة إدارية أكثر منها سياسية»[1].

ولرئيس الحكومة السابق سليم الحص موقف ينسجم مع موقف الوزير منصور إذ يعلل رأيه بالآتي: «رددت على مقولة أن نائب رئيس الوزراء يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه بالقول: أولاً، إن نائب الرئيس يحل محل رئيس الوزراء في رئاسة الحكومة أي في تصريف شؤون الحكم اليومية عند غيابه وليس في صنع القرار على مستوى المشاركة في الحكم. إنه يستطيع أن يشغل مكتب رئيس الحكومة ويتلقى المراجعات ويشرف على سير الإدارة وتنفيذ

(1) ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، دار الجديد، بيروت، ط ١، ١٩٩٣، ص ١٩٠.

القوانين والقرارات النافذة نيابة عنه. ولكنه لا يحل محله في رئاسة مجلس الوزراء عند انعقاده باعتبار أن هذا المجلس هو المرجع الذي يصنع قرار الحكم ويعبر عن المشاركة في الحكم في ظل الممارسة الطائفية...

ثانياً، لو أن أحداً يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حال غيابه، لما نصت وثيقة الوفاق الوطني، ومن ثم الدستور بعد تعديله، على اعتبار الحكومة مستقيلة في حال استقالة رئيسها، أو في حال وفاته، برغم وجود نائب للرئيس. ففي هذا دليل على أن نائب الرئيس لا يُغني عن رئيس مجلس الوزراء في صنع قرار الحكم عند غياب هذا الأخير»[1].

أما مجلس شورى الدولة، فقد أبدى رأيه في هذا الصدد وأعطى لنائب رئيس الحكومة في حال وجوده الحق في ترؤس جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس الحكومة عملاً بمبدأ استمرارية عمل السلطات العامة في الدولة Principe de la continuité des pouvoirs publics، وتمنى إضافة الفقرة التالية إلى المشروع المقترح «يترأس نائب رئيس مجلس الوزراء في حال وجوده جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس مجلس الوزراء، وإلا فأكبر الأعضاء سناً»[2]. إلا أن مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء رقم ٢٥٥٢ لم يتضمن هذه الفقرة وبالتالي لم يأخذ برأي مجلس الشورى.

ويظهر مما سبق أن الموقف السليم يقضي بأن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه عملاً بمبدأ استمرارية الدولة، ويمكن له بالتالي أن يترأس في حال وجوده جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس مجلس الوزراء، ولكن صلاحيات نائب رئيس الحكومة تقتصر على تصريف الشؤون اليومية والمسائل الإدارية دون أن تتعدى ذلك إلى المسائل السياسية بما فيها صنع القرار السياسي على مستوى مجلس الوزراء عملاً بأحكام الدستور ومبادىء النظام البرلماني وأعرافه السائدة.

(1) راجع سليم الحص: عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، بيروت، ط ١، ١٩٩١، ص ١٦٤.
(2) نقلاً عن إميل خوري، النهار ١١ كانون الثاني ١٩٩٧، ص ٣.

ب ـ اعتكاف رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري

أولاً: قصة الاعتكاف

يمكن تلخيص قصة اعتكاف الرئيس الحريري على الشكل التالي:

في لقاء القمة المنفرد بين الرئيسين السوري واللبناني، قبل أسبوعين من حصول الاعتكاف بتاريخ ٨/ ٥/ ١٩٩٤، أشار الرئيس اللبناني إلى ضرورة إجراء تعديل حكومي على الحكومة الحالية. وفي لقاء القمة الموسع الذي جرى بعد أسبوع من قمة الرئيسين، بين القيادتين السورية واللبنانية، اختلى الرئيس الهراوي بالرئيس الأسد باحثاً معه موضوع التعديل الحكومي، ويذكر أن الرئيس الأسد نصح القيادة اللبنانية بضرورة التماسك في تلك الظروف الإقليمية الحرجة لتفادي أي إشكال أو خلاف قد ينجم عن عملية التعديل.

وبعد عودة كل من رئيس الجمهورية ورئيسي المجلس والحكومة إلى بيروت، انصرف رئيس الحكومة رفيق الحريري إلى وضع صيغة للتفعيل الحكومي تلحظ زيادة أربعة وزراء إلى الحكومة، وإخراج وزراء آخرين منها، وإجراء تبديل لبعض الحقائب الوزارية، بطريقة تكفل توسيع دائرة التمثيل المسيحي وتؤدي إلى تفعيل الأداء الحكومي وخصوصاً في وزارات الخدمات. وقد حمل الرئيس الحريري هذه الصيغة إلى الرئيس الهراوي في بعبدا وتشاورا فيها، ثم توجّه الحريري إلى دمشق لإطّلاع المسؤولين فيها على الصيغة المذكورة. وإثر عودته من العاصمة السورية شعر رئيس الحكومة بأنه وقع ضحية خداع أو تواطؤ كما فوجىء بتسرب صيغة التعديل الحكومي إلى الصحف فاتخذ قراراً بالاعتكاف في ٨/ ٥/ ١٩٩٤. ثم أدرك الرئيس الحريري خطورة المأزق الذي أوقع نفسه فيه،

الأمر الذي استدعى تدخل الرئيس الأسد في اللحظة الأخيرة لإخراجه من مأزق الاعتكاف[1].

ثانياً: اعتكاف رؤساء الحكومات قبل الطائف

لا شك أن اعتكاف الرئيس الحريري ليس جديداً في تاريخ الحياة السياسية اللبنانية وهو ليس الأول وربما ليس الأخير. فتاريخ الحكومات اللبنانية حافل بالاعتكافات، وقد سجّل الرئيس الراحل رشيد كرامي رقماً قياساً في هذا الصدد. إذ أن رئيس الحكومة كان عادة في موقع المعارضة والمقاطعة احتجاجاً على مواقف رئيس الجمهورية، وكان الخلاف عند احتدامه بين الفريقين يتخذ في أكثر الأحيان طابعاً طائفياً. في عام ١٩٦٩ اعتكف الرئيس رشيد كرامي ٢١٥ يوماً. وقد عاد عن اعتكافه بعد توقيع اتفاق القاهرة بين الجانبين اللبناني والفلسطيني حول الوجود الفدائي الفلسطيني في لبنان، والذي أقرّه لاحقاً أعضاء المجلس النيابي اللبناني باستثناء العميد ريمون إده و«تمكن الرئيس كرامي بعد ٢١٥ يوماً من الأزمة الوزارية في ٢٥ تشرين الثاني ١٩٦٩ من تشكيل حكومة جديدة ضمت مختلف الأطراف والقوى اللبنانية السياسية والبرلمانية الفاعلة وأسماها حكومة «عمل وطني» وتقدم في ٤/ ١٢/ ٦٩ ببيان حكومته إلى المجلس النيابي ونال الثقة»[2].

وتكرر اعتكاف الرئيس كرامي في نيسان ١٩٨٥ عندما أعلن مقاطعته لاجتماعات مجلس الوزراء إلى أن تحل الأزمة الناشئة يومذاك في منطقة شرق صيدا. وفي ١٥ كانون الثاني ١٩٨٦ وبعد إسقاط الاتفاق الثلاثي[3] في المناطق الشرقية، أعلن الرئيس رشيد كرامي مجدداً مقاطعته لجلسات مجلس الوزراء في بعبدا واستمرت المقاطعة ٤٥٥ يوماً من ١٥ كانون الثاني ١٩٨٦ إلى ٤ أيار

(١) راجع السفير ١٦ أيار ١٩٩٤، النهار ١٦ أيار ١٩٩٤، السياسة الكويتية، ١ أيار ١٩٩٤.
(٢) د. رزق رزق: رشيد كرامي السياسي ورجل الدولة، منشورات مختارات، بيروت، ص ١١٧.
(٣) الاتفاق الثلاثي هو مشروع حل للأزمة اللبنانية جاء حصيلة الحوار بين القوات اللبنانية وحركة أمل والحزب التقدمي الاشتراكي ووقعه بتاريخ ٨/ ١٢/ ١٩٨٥ كل من إيلي حبيقة ونبيه بري ووليد جنبلاط برعاية سورية.

١٩٨٧. إلا أن أقصر اعتكاف كان للرئيس شفيق الوزان وذلك إثر قدوم وزير الدفاع الإسرائيلي موشي أرينز إلى بيروت فكان رد الرئيس الوزان على هذا الأمر باعتكافه يومين في منزله ومقاطعته جلسة مجلس الوزراء»[١].

ثالثاً: أسباب الاعتكاف

يبدو للوهلة الأولى أن قرار الاعتكاف الذي اتخذه الرئيس الحريري كان بسبب وجود اعتراضات على مشروع التعديل الوزاري الذي وضعه والذي يهدف إلى تفعيل الأداء الحكومي وتحسين التمثيل المسيحي في الحكومة.

فبعد زيارة قصيرة إلى دمشق، عاد منها ليعلن اعتكافه عن العمل السياسي بعدما تكشفت لديه بعض الأمور منها أن الرئيس الهراوي أوحى إليه بموافقة السوريين على التعديل مما دفعه إلى الاصطدام بالرئيس بري الذي علم بأن الرئيسين الهراوي والحريري اتفقا على الصيغة من وراء ظهره، كذلك أدرك الرئيس الهراوي أن الرئيس الحريري كان يخطط لقطف ثمار الإحباط المسيحي على ظهره بحجة إعادة التوازن إلى التمثيل المسيحي في الحكومة[٢].

كما أن الرئيس بري كان يطالب باستمرار بإسناد حقيبة وزارة المال إلى شيعي، فأي تعديل حكومي سيحصل يجب أن يشمل حسب رأيه حقيبة وزارة المال وإلا فهو ليس مع التعديل الحكومي الجزئي[٣].

ولكن يتبين من إمعان النظر في قرار الاعتكاف، أنه يعود في جانب أساسي منه إلى أزمة الصلاحيات الناشئة منذ بدء العمل بدستور الطائف من جهة، وإلى طبيعة الممارسة السياسية التي أدّت إلى بروز «ترويكا الحكم» من جهة أخرى.

وعليه، فإن اعتكاف رئيس مجلس الوزراء لم يكن لمجرد الاعتكاف بل يرمي

(١) بيار عطا الله وريتا شرارة: اعتكاف رؤساء الحكومات منذ العام ١٩٦٩، النهار ١٠ أيار ١٩٩٤.

(٢) السياسة الكويتية ١٠ أيار ١٩٩٤.

(٣) النهار، نبيل ناصر: «لن أقبل ولن أرحل»، ١٢ أيار ١٩٩٤.

إلى معالجة مشكلة ذات شقين: الشق الأول يتعلق بمسألة التضامن الحكومي، والثاني يتمثل بتدخل السلطات الأخرى أو أقطاب الحكم في شؤون السلطة التنفيذية. فالرئيس الحريري كان يشكو دائماً من مواقف بعض الوزراء وعدم التزامهم بمبدأ التضامن الوزاري وهذا ما ظهر في تصريحاته التي برّر فيها أسباب اعتكافه بقوله «لا يمكن أن أقبل بهذا الوضع أبداً إذ لا يجوز أن يكون الوزير في الحكومة معها وضدها في آن واحد، الوزير يجب أن يلتزم قرارات مجلس الوزراء سواء صوت مؤيداً لها أو عارضها، ويجب أن يلتزم مبدأ التضامن الحكومي لا أن يكون موقفه في مجلس الوزراء شيء وفي خارجه شيء آخر»[١]. وحول تدخل أقطاب الحكم في شؤون السلطة التنفيذية قال: «إن هذا لا يجوز إذا كنا نريد أن نبني بلداً. إن الحكومة تحكم بثقة الشعب المجسدة بمجلس النواب فإن أخطأت أو قصرت فإنها تحاسب أمام المجلس، إننا جئنا إلى الحكم بثقة الشعب ولا يجوز أن نخدعه بالتغاضي عن المشكلة»[٢].

فالاعتكاف إذن لم يكن مجرد احتجاج سلبي يطلقه الرئيس الحريري في وجه شركائه في الحكم بل كان تعبيراً عن أزمة متكررة تذر بقرنيها عند كل منعطف أو موقف سياسي، وتتجسد هذه الأزمة بمواقف بعض الوزراء الخارجة عن مبدأ التضامن الحكومي من جهة، إذ ليس مقبولاً أن يشترك الوزير في أعمال الحكومة داخل مجلس الوزراء ثم يخرج منه ليعارض الحكومة ويعمل ضد مقرراتها.

ومن جهة ثانية، فإن تدخل سلطة في شؤون سلطة أخرى يشكل خرقاً لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وإذا كان الرئيس الحريري يشكو من تدخل أقطاب الحكم أو السلطة التشريعية في شؤون السلطة التنفيذية والهيمنة على صلاحياته، فإن القناعة الراسخة عند الكثيرين هي على عكس ذلك، وهي ما تكوّن عند الناس طوال فترة تمرسه بالحكم.

(١) النهار ١٦ أيار ١٩٩٤.

(٢) المرجع ذاته.

رابعاً: الاعتكاف من الناحية الدستورية

الاعتكاف بدعة لا مكان لها في الدستور، واعتكاف الرئيس الحريري عمل غير قانوني وغير دستوري[1].

فالدستور اللبناني ومنذ صدوره في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦ مع جميع التعديلات التي طرأت عليه لم يأت إطلاقاً على ذكر كلمة الاعتكاف أو ما يسمى اعتكاف رئيس الحكومة. لذلك كان على الرئيس الحريري أن يستقيل أو يلوّح بالاستقالة لا أن يعتكف. إن اعتكاف رئيس الحكومة رفيق الحريري يعني، واستناداً إلى المادة ٦٤ من الدستور:

١ - خسارة الحكومة لمن يمثلها ويتكلم باسمها وكذلك للمسؤول عن تنفيذ سياستها.

٢ - تعذر انعقاد مجلس الوزراء حتى في ظل ترؤسه من قبل رئيس الجمهورية لأن الدعوة إلى مثل هذا الاجتماع ليست دستورية إذا لم تكن بالاتفاق مع رئيس الحكومة وفقاً لنص المادة ٥٣ بند ١٢ من الدستور.

٣ - تعذر طرح سياسة الحكومة أمام مجلس النواب باعتبار أن مثل هذا الطرح منوط برئيس الحكومة أو بمن يوكل هو إليه ذلك.

٤ - تعذر إصدار رئيس الجمهورية للمراسيم كلها باستثناء مرسومي تسمية رئيس الحكومة وقبول استقالتها أو اعتبارها مستقيلة.

٥ - تعذر متابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وكذلك التنسيق بين الوزراء وغير ذلك من وقف لمهام ومسؤوليات أخرى[2].

إن اعتكاف رئيس الحكومة يؤدي إذن إلى تعطيل العمل بنصوص دستورية ويفضي بالتالي إلى شل آلية الحكم ومؤسسات الدولة مما يشكل مخالفة صريحة

---

(١) د. حسن الرفاعي، الأنوار ١٤ أيار ١٩٩٤.
(٢) أحمد زين، نداء الوطن ٣ آب ١٩٩٤.

لمبدأ استمرارية عمل السلطات العامة في الدولة Principe de la continuité des pouvoirs publics.

وتنص المادة ٦٩ من الدستور المعدل بموجب الطائف على ما يلي:

«تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات الآتية:

«أ - إذا استقال رئيسها.

«ب - إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

«ج - بوفاة رئيسها.

«د - عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

«هـ - عند بدء ولاية مجلس النواب.

«و - عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة».

وعليه، فالمخرج القانوني لأزمة الاعتكاف يكون بإحدى الوسائل الثلاثة التالية:

١ - إما إعلان رئيس الحكومة لاستقالته ويترتب على هذه الاستقالة استقالة الحكومة بكاملها. ومن ثم يصار إلى تشكيل حكومة جديدة تتفادى الإشكالات والشوائب التي عرفتها الحكومة السابقة.

٢ - وإما إقدام الحكومة على طرح الثقة في المجلس النيابي للاحتكام إلى قراره وبت المشكلة، أو أن يبادر المجلس إلى سحب الثقة منها فالمجلس يبقى صاحب الكلمة الفصل في حل الإشكالات التي تحدث بين أركان الحكم.

٣ - أن يقوم أكثر من ثلث عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها بتقديم استقالتهم ويترتب على ذلك اعتبار الحكومة مستقيلة.

هذه هي الوسائل المتاحة التي نص عليها الدستور، وبإمكان رئيس الحكومة أن يهدد بالاستقالة ويلجأ إلى هذا السلاح الذي وضعه الدستور بين يديه عندما يرى ذلك ضرورياً، بدلاً من اللجوء إلى الاعتكاف الذي يؤدي إلى شل

مؤسسات الدولة فضلاً عما يترتب عنه من نتائج سلبية تضر بمصلحة الوطن والمواطن على جميع الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتنبغي الإشارة في هذا المجال إلى أن اعتكاف الرئيس الحريري أثار مسألة التضامن الوزاري فكان لا بد من إيضاح الموقف الدستوري بهذا الشأن.

خامساً: التضامن الوزاري

لقد أشرنا سابقاً إلى أن عدم التزام بعض الوزراء بمبدأ التضامن الوزاري كان أحد الأسباب التي أدت إلى اعتكاف الرئيس الحريري، الأمر الذي دفعه إلى انتقاد مواقف الوزراء الذين يتصرفون على أساس «رِجْل في البور ورجل في الفلاحة»، فهم يشتركون في مقررات الحكومة داخل مؤسسة مجلس الوزراء ثم يعارضونها من خارج المجلس، فهل هذا التصرف يُعَدّ خاصة من خصائص النظام البرلماني؟

إن مبدأ التضامن الوزاري هو مبدأ معروف في النظام البرلماني، بل إن الوزارة المتضامنة بين أعضائها في مجلسها الوزاري، والمسؤولة أمام البرلمان عن أعمالها وأعمال أعضائها الوزراء، تشكل دعامة رئيسية من دعائم النظام البرلماني[1] ويتضح لنا هذا الأمر بوضوح من العودة إلى ما كتبه الدكتور إدمون رباط عن هذا الموضوع:

«إن الشرط الأساسي في تكوين الوزارة هو في وحدة أعضائها، إذ الوزراء إنما يشكلون مجلساً خاصاً بهم هو بمثابة الجسم الواحد، يتذاكر في شؤون الدولة العامة، ويخلص من مذاكراته بقرار إجماعي، تتضامن الوزارة بكافة أعضائها على تنفيذه والذود عنه، حتى إذا شذّ أحد أعضاء الوزارة برأيه عن هذا الإجماع، عليه عندئذ أن يستقيل، وذلك وفقاً لأصول البرلمانية السليمة التي

(١) إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، ص ٦٣٠، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١.

تفترض وحدة الرأي في الحكومة المسؤولة والمتضامنة أمام البرلمان»[1]. وكذلك نقرأ ما كتبه الدكتور محسن خليل في هذا الصدد:

«ومن المبادىء المقررة أن قرارات مجلس الوزراء تعتبر بعد صدورها كأنها صادرة بالإجماع نظراً لما يمليه مبدأ وحدة الوزارة بحيث يتعين على من عارض أحد القرارات داخل المجلس أن يدافع عنه خارجه على اعتبار أن جميع أعضاء المجلس متضامنون فيما يتخذه المجلس من قرارات، وما على الوزير المعارض الذي يتعذر عليه قبول قرار المجلس إلا أن يقدم استقالته من الوزارة»[2].

فمعالجة قضية خروج بعض الوزراء على التضامن الوزاري، وانتقادهم لأداء الحكومة وقراراتها خارج مجلس الوزراء وهم أعضاء فيها، تكون إذن بإحدى الوسيلتين التاليتين:

- **الوسيلة الأولى**: هي أن يبادر الوزير المعارض غير الملتزم بتنفيذ مقررات الحكومة والذود عنها إلى تقديم استقالته من الحكومة انسجاماً مع نفسه وتمشياً مع الأصول البرلمانية السليمة التي تفترض وحدة الرأي في الحكومة المتضامنة أمام البرلمان.

الوسيلة الثانية: إذا لم يبادر المعارض إلى تقديم استقالته، يمكن إقالته بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة، سنداً لأحكام الفقرة ٢ من المادة ٦٩ والفقرة ٥ من المادة ٦٥ من الدستور المعدل بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/٩٠. وقد رأينا سابقة بهذا الموضوع مع إخراج الوزير جورج أفرام من حكومة الرئيس الحريري بناء على المرسوم رقم ٣٩٢٠ الصادر في ١١ آب ١٩٩٣.

وعليه، فإن مطلب الرئيس الحريري بأن تكون الحكومة منسجمة ومتضامنة هو مطلب برلماني ودستوري، إلا أن هناك من يرى أن هذا المطلب يعتبر مناقضاً

(١) إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، ص ٦٣٨، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧١.

(٢) محسن خليل: الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، ١٩٩٢، ص ٤٢٧.

للواقع التاريخي اللبناني. «إن الزعم بأن الحكومة يجب أن تكون في فريق واحد، أو فريقاً واحداً، وأنْ لا محل للمعارضة إلا في المجلس النيابي هذا زعم يتنافى والحقيقة اللبنانية. إن ميزة التجمعات التعددية تفرض قيام حكومات وفاق وطني أي حكومات تجمع المختلفين من شرائح مختلفة ولا تكون على أساس الحزب الواحد أو على أساس الأكثرية بل على أساس تمثيل توافقي لكل خصائص المجتمع التعددي»[1].

ولكن تصويب هذا الرأي والرد المناسب عليه يكمن في ما كتبه إميل خوري:

«إن المقصود بالانسجام بين أعضاء الحكومة ليس أن يكونوا من لون واحد وولاء واحد، إنما أن يصبح موقفهم واحداً بعد التصويت على المشاريع المطروحة على مجلس الوزراء. إن الرئيس الحريري لا يشكو من معارضة المعارضين داخل مجلس الوزراء ولا يزعجه إبداء آراء مخالفة لآرائه عند مناقشة المشاريع المطروحة إنما يزعجه استمرار الوزراء المخالفين والمعترضين على معارضتهم حتى بعد التصويت عليها وأن ينقل هؤلاء معارضتهم إلى وسائل الإعلام وإلى صفحات الجرائد ثم إلى مجلس النواب عند عرض هذه المشاريع فتبدو الحكومة حكومات الأمر الذي يؤخر المصادقة على المشاريع ويجعل النواب المعارضين يستفيدون من انقسام الوزراء حول المشاريع المطروحة ليطلبوا إعادتها إلى الحكومة وتوحيد رأيهم حيالها. هذا الوضع عانى منه الحريري في حكومته الأولى واضطره أكثر من مرة إلى التهديد بالاستقالة وإلى الاعتكاف مرة كوسيلة للضغط على من وصفوا بالوزراء المشاكسين»[2].

---

(١) كريم بقرادوني: نداء الوطن ١٨ تشرين ثاني ١٩٩٦، ص ١٢.

(٢) إميل خوري، النهار ١٢ تشرين ثاني ١٩٩٦، ص ٣.

ج ـ تعديل الحقائب الوزارية

أولاً: مراسيم التعديل

بتاريخ ١٩٩٣/٦/١١ صدر المرسوم رقم ٣٦٠٢[1] الذي وقعه رئيس الجمهورية الياس الهراوي ورئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وقضى بتعديل في الحقائب الوزارية حيث أسند حقيبة الموارد التي كان يتولاها الوزير جورج إفرام إلى الوزير الياس حبيقة وأبقى الوزير إفرام وزير دولة.

---

(١) وهذا نص المرسوم:

«إن رئيس الجمهورية

بناء على الدستور، لا سيما المادة ٥٣ منه

بناء على المرسوم الرقم ٢٩٠٠ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٣١ (تشكيل الحكومة وتعديلاته، لا سيما المرسوم رقم ٣٣٨٣ تاريخ ١٩٩٣/٤/١٠،

بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،

يرسم ما يأتي:

ـ المادة الأولى: عدل في المادة الأولى من المرسوم رقم ٢٩٠٠ تاريخ ٩٢/١٠/٣١ المتعلق بتشكيل الحكومة، المعدلة بموجب المرسومين الرقم ٣٢٨٧ تاريخ ١٩٩٣/٣/١٥ والرقم ٣٣٨٣ تاريخ ١٩٩٣/٤/١٠ ما يأتي:

ـ جورج أفرام وزير دولة.

ـ الياس حبيقة وزيراً للموارد المائية والكهربائية والشؤون الاجتماعية.

بدلاً من:

ـ جورج افرام وزيراً للموارد المائية والكهربائية.

ـ الياس حبيقة وزيراً للشؤون الاجتماعية.

(والباقي من دون تعديل).

ـ المادة الثانية: ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به فور صدوره». أنظر الجريدة الرسمية، العدد ٢٤ ـ ١٩٩٣/٦/١٧، ص ٥٢٥.

وبتاريخ ٢/ ٩/ ١٩٩٤ صدر المرسوم الرقم ٥٦٠٨ الذي قضى أيضاً بتعديل في بعض الحقائب الوزارية[١].

إن التعديل في الحقائب الوزارية أثار جدلاً دستورياً واسعاً لدى رجال السياسة والقانون بين مؤيد لصوابية هذا التعديل وشرعيته، ومعارض له يعتبر أنه يشكل خرقاً للوفاق الوطني الذي أُقِرَّ في اتفاق الطائف. والواقع أن سبب هذا اللغط أو الجدل يعود إلى عدم وجود نص واضح في الدستور يحدد السلطة الدستورية الصالحة المخولة إجراء تعديل في الحقائب الوزارية.

ونلاحظ أن المرسومين المتعلقين بالتعديل قد استندا إلى المادة ٥٣ الجديدة (الفقرة ٤) من الدستور، التي تجيز لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس

---

(١) هذا نص المرسوم:
«إن رئيس الجمهورية
بناء على الدستور، لا سيما المادة ٥٣ منه
بناء على المرسوم الرقم ٢٨٩٩ تاريخ ٣١/ ١٠/ ١٩٩٣ المتضمن تسمية السيد رفيق الحريري رئيساً لمجلس الوزراء،
بناء على المرسوم رقم ٢٩٠٠ تاريخ ٣١/ ١٠/ ١٩٩٢ (تشكيل الحكومة) وتعديلاته،
بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء،
يرسم ما يأتي:
- **المادة الأولى**: عدل في المادة الأولى من المرسوم رقم ٢٩٠٠ تاريخ ٣١/ ١٠/ ١٩٩٢ وتعديلاته، المتضمن تشكيل الحكومة، ما يلي:
- ميشال المر نائباً لرئيس مجلس الوزراء ووزيراً للداخلية
- الياس حبيقة وزيراً للموارد المائية والكهربائية
- شاهي برسوميان وزيراً للشؤون الاجتماعية
- بشارة مرهج وزير دولة
بدلاً من:
- ميشال المر نائباً لرئيس مجلس الوزراء
- الياس حبيقة وزيراً للموارد المائية والكهربائية وللشؤون الاجتماعية
- شاهي برسوميان وزير دولة
- بشارة مرهج وزيراً للداخلية
المادة ٢: ينشر هذا المرسوم ويبلغ حيث تدعو الحاجة ويعمل به فور صدوره.
أنظر الجريدة الرسمية، العدد ٣٦ في ٨/ ٩/ ١٩٩٤، ص ٩٨٤.

مجلس الوزراء، إصدار مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم. ولكن هذه المادة لا تتحدث عن صلاحية أو عدم صلاحية توزيع الحقائب أو تعديلها في مرحلة لاحقة لإصدار مرسوم تأليف الحكومة ونيلها الثقة في مجلس النواب، الأمر الذي أدى إلى بروز اجتهادات ومواقف متعددة ومتباينة حول هذه الحالة، يرتكز بعضها أو أكثرها على خلفية سياسية معينة.

وقبل أن نستعرض الآراء والمواقف حول مسألة التعديل، لا بد من الإشارة إلى السوابق التي حصلت في ظل الدستور السابق، والتي يمكن أن تشكل حالات مشابهة لحالة التعديل الذي جرى مرتين في ظل الدستور المعدَّل، وفي ظل حكومة الرئيس رفيق الحريري.

ثانياً: التعديل في ظل الدستور السابق

يتبين من قراءة تاريخ الحكومات في لبنان وجود عدة سوابق شملت إعادة توزيع الحقائب الوزارية بين الوزراء دون أن يحصل بعد هذا التوزيع طلب ثقة مجلس النواب بالحكومة من جديد.

- ففي ظل حكومة الرئيس أحمد الداعوق، التي صدر مرسوم تشكيلها في ١/ ١٢/ ١٩٤١، جرى تبديل في الحقائب بين الوزيرين واصف عز الدين والفرد سكاف، بموجب المرسوم رقم ٤٥٠ الصادر في ٤/ ٤/ ١٩٤٢. وقد استند هذا المرسوم إلى اقتراح رئيس مجلس الوزراء[١].
- بتاريخ ٦/ ١٠/ ١٩٤٩ أعيد توزيع شامل للحقائب في ظل حكومة الرئيس رياض الصلح التي صدر مرسوم تشكيلها في ١/ ١٠/ ١٩٤٩.
- بتاريخ ٤/ ١١/ ١٩٦١ جرى تعديل جزئي في الحقائب شمل الوزيرين بيار الجميل وكمال جنبلاط في ظل حكومة الرئيس رشيد كرامي التي صدر مرسوم تشكيلها في ٣١/ ١٠/ ١٩٦١.
- بتاريخ ٢٤/ ٢/ ١٩٧٧ صدر مرسومان: الأول اعتبر الوزير فيليب تقلا مستقيلاً

---

(١) الجريدة الرسمية، العدد ٢٩٨١ تاريخ ١١/ ٤/ ١٩٤٢، ص ٩٦٨٠.

من الحكومة بعد أن انقطع من مزاولة مهماته منذ مدة طويلة[1]، والثاني قضى بتعديل أكثر من حقيبة وزارية[2]، وذلك في ظل حكومة الرئيس رشيد كرامي التي صدر مرسوم تشكيلها في ١/٧/١٩٧٥.

- بتاريخ ٢/٢/١٩٧٧ صدر المرسوم رقم ١٩ الذي قضى بتعديل حقائب ثلاثة وزراء[3] كما صدر في ٣٠/١٢/١٩٧٨ المرسوم رقم ١٥٦٠ الذي قضى بقبول استقالة وزير من الحكومة وتعيين آخر وإجراء تعديل في بعض الحقائب[4] وذلك في ظل حكومة الرئيس سليم الحص التي صدر مرسوم تشكيلها في ٩/١٢/٧٦.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو: هل يمكن الاعتداد بتلك السوابق التي حصلت في ظل الدستور السابق والقياس عليها وذلك بعد إجراء التعديلات الدستورية الأخيرة في ٢١/٩/١٩٩٠؟[5].

ثالثاً: مواقف وآراء حول التعديل

ينطلق القائلون بصلاحية رئيس الجمهورية بالتوافق مع رئيس الحكومة في إجراء تعديل الحقائب الوزارية بعد صدور مرسوم تأليف الحكومة من مبدأ «من يؤلف يعدل». وبالتالي فإن الرئيسين الهراوي والحريري يعتبران أن ردود الفعل على مسألة التعديل هي سياسية ولا تستند إلى أي أساس قانوني وكذلك فإن الرئيس الهراوي رفض أي مراجعة في هذا الشأن كما رفض إثارة هذه المسألة

(١) الجريدة الرسمية، العدد ١ تاريخ ٢٤/٢/١٩٧٧، ص ١.
(٢) الجريدة الرسمية، العدد ١ تاريخ ٢٤/٢/١٩٧٧، ص ٢.
(٣) الجريدة الرسمية، العدد ٤ تاريخ ١٧/٢/٧٧، ص ٥١ وما يليها.
(٤) الجريدة الرسمية، العدد ٣٧ تاريخ ٢١/١٢/٧٨، ص ٧٦٦ وما يليها.
(٥) لا شك أن هذه المسألة تحتاج إلى توضيح وتأويل من قبل المراجع الدستورية. ونحن نميل إلى الاعتقاد بأن تلك السوابق لا يعتد بها بعد إجراء التعديل الدستوري الأخير الذي كرّس بعض الأعراف والسوابق فتحولت إلى نصوص دستورية.

في مجلس الوزراء لأنها «محاولة للنيل من صلاحيات رئيس الجمهورية وأنه لن يسجل سابقة في السماح للتعرّض لما تبقّى من صلاحيات»[1].

ويدعم رئيس الجمهورية موقفه باعتبار «أن الدستور اللبناني المعمول به حالياً أعطى رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة حق تعيين الوزراء وتوزيع الحقائب الوزارية عليهم ولم يلحظ ـ أي الدستور ـ أي نص آخر يتعلق بالتعديل الوزاري أو بتبديل الحقائب مما يعني حسب المبدأ القانوني الدستوري العام أن من يعين له حق إجراء تبديل في الحقائب الوزارية بين الوزراء أنفسهم ولو كان المشترع لا يريد أن يعطي هذا الحق في التعديل الوزاري لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس الحكومة لكان نص على خلاف ذلك كما فعل عندما نص على أنه لا يجوز إقالة أي وزير إلا بقرار يتخذه مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين»[2].

أما القائلون بعدم صلاحية رئيس الجمهورية في إجراء التعديل وطبعاً بالتوافق مع رئيس الحكومة ـ فيعتبرون أن مجلس الوزراء الذي تحول إلى مؤسسة أنيطت بها السلطة الإجرائية بموجب التعديل الدستوري الأخير هو صاحب الصلاحية بإجراء التعديل الوزاري.

ومن المؤيدين لهذا الرأي الرئيس الدكتور سليم الحص الذي اعتبر أن التعديل المذكور «طعنة عميقة توجه إلى اتفاق الطائف الذي حوَّل مجلس الوزراء إلى مؤسسة أناط بها السلطة الإجرائية التي كانت وفق دستور الجمهورية الأولى منوطة برئيس الجمهورية».

وأضاف الرئيس الحص: «أن وثيقة الطائف اعتمدت هذا النص لإعطاء الوزراء حصانة كافية لممارسة صلاحياتهم بحيث لا يبقى سيف الإقالة الذي أعطاه الدستور السابق مسلطاً فوق رؤوسهم. ثم إنّ الوزراء عُينوا وفق التوزيع الطائفي الذي نص عليه اتفاق الطائف، وبالتالي فإن مسألة التعديل أو التبديل

(١) راجع النهار ٨ أيلول ١٩٩٤.
(٢) د. عامر مشموشي، الأنوار ٨/٩/١٩٩٤.

داخل الحكومة هي مسألة سياسية ووطنية يُعنى بمعالجتها مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية كما حصل»[1].

ـ موقف الوزير بشارة مرهج:

أدلى الوزير مرهج بمطالعة قانونية حول موضوع التعديل الوزاري قائلاً بوجوب عرضه على مجلس الوزراء قبل إصدار مرسوم التعديل للأسباب الآتية:

ـ يقتضي أخذ موافقة الوزير المراد تعديل حقيبته قبل الإقدام على الإجراء القانوني المتوجب، إذ يمكن أن يرفض الوزير المعني الحقيبة المسندة إليه، فيكون من المتوجب دستورياً عرض الموضوع على مجلس الوزراء للبت في المشكلة الناشئة لذلك يقتضي استدراك أي إشكال بأخذ موافقة الوزير المعني قبل إصدار المرسوم.

ـ وفي مطلق الأحوال، فإن أحكام الدستور لا تتضمن مهلة محددة كي يبدي الوزير المعني رأيه لجهة الموافقة أو عدمها. هذا مع العلم أني لم أوافق على فكرة التعديل الوزاري في ما يخصني وشفعت تحفظي بإعلان عدم موافقتي في اليوم التالي. لذلك فإن تحفظي من فكرة التعديل عند إحاطتي علماً بها واقتران هذا التحفظ لاحقاً بعدم الموافقة، يعنيان نشوء نزاع دستوري يستوجب بحثه في مجلس الوزراء للفصل به وفاقاً لأحكام الدستور. مع العلم أنه تقتضي، نصاً وعرفاً، موافقة مجلس الوزراء على معاملات وتدابير ومناقلات هي أدنى أهمية بما لا يقاس من إجراء تعديل وزاري يمس حقائب الوزراء وينعكس على الثقة بالحكومة، ذلك أن الثقة التي أولاها المجلس النيابي للحكومة إنما تمت على أساس توزيع معين للحقائب، والثقة بالأشخاص الذين أسندت إليهم مسؤوليتها. فمجلس النواب كان في إمكانه مثلاً ألّا يولي الحكومة الثقة فيما لو أسندت إلى شخصي أو إلى غيري حقيبة غير التي أسندت إليّ، فلا يمكن الفصل والحالة هذه بين شخص الوزير

---

(١) نقلاً عن د. عامر مشموشي، المصدر السابق.

والحقيبة التي أسندت إليه وبالتالي الثقة التي على أساسها باشرت الحكومة عملها أي مجمل العناصر والاعتبارات التي انطوت عليها تشكيلة الوزارة.

ـ إن عدم موافقة الوزير المعني، كما هو حاصل بالنسبة إليّ، بات يفرض بحث الموضوع في مجلس الوزراء لتقرير ما إذا كان يتوجب تثبيت الوزير المعني في حقيبته أو إقالته.

في ضوء ما تقدم يستقيم لي أن أعلن عدم دستورية مرسوم التعديل الوزاري رقم ٥٦٠٨ المؤرخ في ٢ أيلول ١٩٩٤ وأؤكد أنني سوف أبني على هذا الشيء مقتضاه»[1].

ـ موقف الوزير السابق ألبير منصور:

يرى الدكتور ألبير منصور أن صلاحية تعديل الحقائب الوزارية تعود فقط لمجلس الوزراء ويلخص رأيه بالمعادلة التالية:

ـ أناط الدستور السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وحده.

ـ إن تعديل الحقائب الوزارية هو عمل إجرائي.

ـ مجلس الوزراء هو إذاً المرجع الوحيد الذي له الحق بتعديل الحقائب الوزارية. ويوضح قائلاً: «إن مرجع السلطة الإجرائية الوحيد هو مجلس الوزراء ولا يمكن الانتقاص من صلاحياته الإجرائية إلا بموجب نص صريح والنص الصريح الوحيد المعطى لرئيس الجمهورية في هذا الشأن هو نص يتعلق بأصول تكوين مجلس الوزراء وينتهي بانتهاء عملية التكوين هذه أي منذ لحظة إعلان تشكيل الحكومة».

ويعزز رأيه بالافتراض التالي: «نصت المادة ٦٥ من الدستور على أصول محددة لإقرار الأمور الأساسية مشترطة لها أكثرية موصوفة في مجلس الوزراء

---

(١) بيان أذاعه الوزير مرهج بعد لقائه رئيس المجلس النيابي نبيه بري. راجع السفير ٨ أيلول ١٩٩٤.

أي أكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. فلو افترضنا أن خلافاً وقع في مجلس الوزراء حيال أمر أساسي وكان فيه الرئيسان في وجهة واحدة بمواجهة مجموعة من الوزراء يتجاوز عددهم الثلث المعطل. إن النص الدستوري الجديد الحالي يقضي بعدم البت بالأمر المختلف فيه إلى حين توفر أكثرية الثلثين. فإذا اعتبرنا، كما يريد البعض اليوم ومنهم الرئيسان، أن صلاحية الرئيسين التكوينية هي صلاحية مستمرة ودائمة وليست منتهية عند صدور مرسوم تشكيل الحكومة، فبوسعهما تعيين وزراء جدد وتعديل الأكثرية لصالح موقفهما وبالتالي تعطيل النص الدستوري وجعله حرفاً ميتاً وكأنه غير موجود، وبما أنه لا يمكن لممارسة أو تطبيق نص دستوري أو قانوني أن يؤدي إلى تعطيل نص دستوري أو قانوني آخر مواز ومماثل... لذلك لا بد من الإقرار بأن صلاحية تعيين الوزراء وتوزيع الحقائب الممنوحة للرئيسين هي صلاحية مؤقتة مرهونة بعملية تكوين مجلس الوزراء وتنتهي فور تكوين هذا المجلس».

من جهة أخرى، اعتبر الدكتور منصور أن مجلس شورى الدولة هو المرجع الصالح للبت بالطعن بمرسوم التعديل لأن إجراء التعديل من قبل الرئيسين ليس عملاً حكومياً بل اغتصاب سلطة لأنه لم يصدر عن المرجع الصالح وهو مجلس الوزراء[1].

ـ مراجعة الدكتور إدمون نعيم أمام مجلس شورى الدولة:

في ٩ آب ١٩٩٣ تقدم الوزير السابق جورج افرام لدى مجلس الشورى بواسطة وكيله المحامي إدمون نعيم بمراجعة إبطال مرسوم تبديل الحقائب أوردت ثلاث مخالفات دستورية توجب الإبطال هي:

أ ـ مخالفة المادة ٥٣ من الدستور التي استند إليها مرسوم التعديل في تعليل التبديل التي لا تعطي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أي اختصاص لإجراء أي تعديل في الحقائب الوزارية بعد تشكيل الحكومة إذ

(١) راجع مقال د. ألبير منصور، السفير ١٩ أيلول ١٩٩٤.

أن اختصاصهما محصور بتأليف الحكومة فقط، ما لم يوافق على ذلك كل أعضاء الحكومة الذين قبلوا دخولها في ضوء اطلاعهم على أسماء أعضائها وعلى توزيع الحقائب فيما بينهم أو لم يوافق على الأمر الوزراء المعنيون بالتعديل. وهو ما لم يوافق عليه افرام.

ب ـ مداورة الأصول المنصوص عليها في المادة ٦٥ من الدستور والتحايل عليها لجهة رغبة رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري في إقصاء افرام عن وزارة الموارد المائية والكهربائية لأنه لم يستجب طلبه توقيع تعهد أشغال ولوازم مع إحدى المؤسسات الأجنبية فأجرى تبديلاً في حقيبته لتعذر إمكان إقالته في مجلس الوزراء (حصلت الإقالة لاحقاً في ١١ آب ١٩٩٣) وهو إقصاء يشكل مداورة للأصول المطلوبة للاستبعاد وتحايلاً جسيماً عليها.

ـ لائحة القاضي غبريال سرياني وكيل الدولة:

في ٢٨ أيلول ١٩٩٣ قدم وكيل الدولة رئيس هيئة القضايا في وزارة العدل غبريال سرياني لائحة جوابية أولى طالب فيها برد المراجعة استناداً إلى الأسباب الآتية:

أ ـ ردها في الشكل لجهة الخصومة والاختصاص كون المراجعة موجهة ضد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء اللذين لا يمكن مقاضاتهما أمام القضاء في ما يتعلق بالأعمال التي يتخذانها خلال ممارستهما صلاحياتهما الدستورية. فالمادة ٦٠ من الدستور نصت على أصول الادعاء على رئيس الجمهورية (صدور قرار عن مجلس النواب بالغالبية المطلوبة) وأصول المحاكمة (أمام المجلس الأعلى) علماً أن رئيس الجمهورية غير مسؤول إلا في حالتي مخالفة الدستور والخيانة العظمى. والمادتان ٧٠ و٧١ من الدستور نصتا على أصول الملاحقة والمحاكمة (قرار من مجلس النواب واختصاص المجلس الأعلى) كما أن هيئة القضايا في وزارة العدل تمثل الدولة كشخص معنوي أمام القضاء الإداري عندما يتناول النزاع قرارات ذات صفة إدارية صادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية ولكنها لا

تمثل مرجعاً دستورياً بصفته الشخصية أو بصفته الرسمية متى تكون الأعمال الصادرة عنه والمطعون فيها لا تتمتع بالصفة الإدارية كما هي الحال في القضية المطروحة.

ب ـ ردها في الشكل لجهة طبيعة المرسوم المطعون فيه وعدم خضوعه لرقابة القضاء كون مجلس شورى الدولة ينظر في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية الصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية (المادتان ٦٢ و١٠٥ من نظام مجلس الشورى) فضلاً عن أن المرسوم يدرج في إطار الأعمال الحكومية للأسباب الآتية:

- إن الفقه ميز بين الأجهزة الإدارية والأجهزة الحكومية أو السياسية داخل السلطة التنفيذية.
- إن المادة ٥٤ من الدستور تنص على أن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون وعندها تصبح قرارات إدارية.
- إن المقررات التي يوقعها رئيس الجمهورية منفرداً أو بالاشتراك مع رئيس الحكومة وحده تعتبر أعمالاً سياسية لها الطابع الدستوري المحض لأنها تتناول تسمية رئيس الحكومة وتأليف الحكومة (المادة ٥٣ من الدستور).
- إن رئيس مجلس الوزراء لا يعتبر مرجعاً إدارياً بل مرجع دستوري إذ أن السلطة الإجرائية منوطة بمجلس الوزراء مجتمعاً (المادة ٦٥ من الدستور).
- إن مرسوم تعديل الحقائب الموقع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، بصفتهما مرجعين دستوريين، لا يشكل عملاً إدارياً محضاً صادراً عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية بل عمل حكومي سياسي صادر عن سلطة عامة تتولى صلاحيات دستورية، فلا يخضع تالياً لرقابة القضاء.
- إن المرسوم يندرج في إطار علاقات السلطة التنفيذية مع السلطة الاشتراعية (رئيس الجمهورية يتخذ قرار تسمية رئيس الحكومة استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة ـ المادة ٥٣ من الدستور ـ، رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة

يوقعان مرسوم تأليف الحكومة بما فيه توزيع الحقائب لكن الحكومة لا تمارس صلاحياتها إلا بعد نيل الثقة من مجلس النواب ـ الفقرة ٢ من المادة ٦٤ من الدستور.

- لا يمكن التجزئة بين تأليف الحكومة وتوزيع الحقائب.
- مجلس النواب هو المرجع الدستوري المختص لإعطاء الحكومة الثقة على أساس التشكيلة الوزارية.
- إن الفقه والاجتهاد المستمران يعتبران كل ما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية في علاقاتها مع السلطة الاشتراعية عملاً حكومياً لا يخضع لرقابة القضاء.
- إن العمل الحكومي يشكل فئة من القرارات لا تخضع لرقابة القضاء لأسباب سياسية أكثر منها قانونية.
- إن المخالفة الدستورية في المرسوم ـ في حال وجودها ـ توجب إخضاعها لرقابة مجلس النواب الذي يعود إليه اختصاص إجراء الرقابة وفقاً للأصول المنصوص عليها في الدستور من دون أي تدخل من القضاء الإداري عملاً بمبدأ الفصل في ما بين السلطات.
- إن مرسوم تأليف الحكومة وتوزيع الحقائب هو من اختصاص رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.
- إن المادة ٥٣ من الدستور لم تنص على أي قيد أو شرط يستخلص منهما وجود حقوق مكتسبة للوزير في حقيبته.
- إن المقررات المتعلقة بهذا الشأن هي من التدابير الداخلية ضمن مؤسسة مجلس الوزراء والتي ينفرد في اتخاذها المرجعان الدستوريان وفقاً لقاعدة الملاءمة والمصلحة العامة.
- إن القضاء غير مختص لإجراء رقابته على هذه المقررات، لعدم اتصاف التدابير الداخلية بالقرار الإداري القابل للطعن أو لخروج المقررات المتخذة عملاً بالسلطة الاستنسابية والتقديرية عن رقابة القضاء.

- إن افتراض إمكان إجراء الرقابة على توزيع الحقائب الوزارية أو تعديل توزيعها يعود إلى مجلس النواب.

ج ـ رد المراجعة لانتفاء الموضوع بعدما صدر مرسوم إقالة افرام.

د ـ ردها في الأساس لأن المبدأ هو أن من يشكل الحكومة له صلاحية تعديل وتوزيع حقائبها طالما أن لا نص في الدستور يمنع أو يقيد هذه الصلاحية ولا يجوز استنتاج المنع أو التقييد. إن نص المادة ٦٥ من الدستور لا يطبق على الحالة المعروضة لأنه ينحصر تحديداً في الإقالة.

- إن الأصل هو الإنسجام الحكومي ويبقى للوزير المعترض إما تنفيذ سياسة الحكومة أو الاستقالة[١].

وفي تشرين الأول ١٩٩٣ رفع د. نعيم إلى مجلس شورى الدولة لائحة جوابية أولى يرد فيها على ما أورده الأستاذ سرياني في لائحته. وفي ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٣ رفع الأستاذ سرياني إلى مجلس الشورى لائحة جوابية ثانية رداً على د. نعيم كرّر فيها ما أورده في اللائحة الأولى.

ـ قرار مجلس شورى الدولة:

في ٣/١/١٩٩٥ صدر قرار عن مجلس الشورى[٢] رد مراجعة نعيم لعدم الصلاحية وبذلك يكون قد حسم مسألة عدم اختصاص مجلس شورى الدولة للبت بالطعن بمرسوم تعديل الحقائب، كما أكد القرار أن المرسوم المطعون قد اتخذ من قبل السلطة الموكول إليها دستورياً اتخاذ مثل هذا التدبير وهذه السلطة هي رئيس الجمهورية بالتوافق مع رئيس الحكومة وبذلك يكون مجلس الشورى قد رجح الرأي القائل بدستورية التعديل الوزاري.

وقد جاء في القرار المذكور:

(١) راجع ما كتبه نقولا ناصيف، النهار ١٠ أيلول ١٩٩٤.
(٢) راجع قرار مجلس الشورى رقم ١٨٩ ـ ٩٤ ـ ٩٥.

«وبما أنه أمام نزاع يتعلق بالقانون الدستوري، على القاضي الإداري أن يعتمد تعاريف ومناهج هذا القانون دون صياغة مبادىء كبرى، عامة ومستمرة. فإنه يلجأ إلى طريقة المقايسة وبهدف التمثل يبدل القواعد المثبتة لقضية في القانون الإداري في موضوع إداري إلى موضوع مماثل في القانون الدستوري. وهذا الاختلاط وذاتية مبادىء التفسير هي نتيجة تثاقل وتأثير متبادل بين النظامين الإداري والدستوري».

«وبما أن منهج منطق المقايسة يتكوّن من تطبيق المقايسة على حالة غير منصوص عليها بنص أم بأحكام معينة. القاعدة المطبقة للوضعية الأقرب إليها لأن منهج منطق المقايسة لا يتعلق مباشرة بالنص بل بالتفسير الموسع لهذا النص، وأن المجلس الدستوري ذاته يعتمد هذا المنهج بصورة ضمنية وتارة بصورة صريحة علماً بأن منطق المقايسة يمكن من إضافة قواعد دستورية وليس تعديلها.

وبما أنه بطريقة هذا التفسير الضمني والموسع للدستور ـ تفسير مشروط بفكرة الاحتياج والضرورة ـ أبرز القاضي نظرية الصلاحيات الضمنية (Théorie des compétences implicites) بمعنى أن الصلاحيات المعترف بها لهذه السلطات وغير المنصوص عليها بصورة صريحة في النصوص، هي قانونية وصحيحة لأنها مفروضة بموجب الأهداف التي تلاحقها تلك السلطات وتسعى وراءها.

وبما أن الأقرب لتعديل الحقائب الوزارية هي تشكيل الحكومة وتأليفها وليس الإقالة. فيخضع التعديل لذات الصلاحية التي أوكلها الدستور لرئيس الجمهورية بموجب المادة ٥٣ فقرتها الرابعة منه وليس لمجلس الوزراء المنوط به إقالة الوزراء بثلثي عدد أعضائه المحدد في مرسوم التشكيل.

وبما أن المرسوم المطعون فيه لم يكن والحال هذه صادراً بجلاء عن سلطة غير صالحة، لا بل اتخذ من قبل السلطة الموكول إليها دستورياً اتخاذ مثل هذا التدبير».

دستورية عدم توقيع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم جرى إقراره في مجلس الوزراء

في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ ٢ شباط ١٩٩٨ قام رئيس الجمهورية الياس الهراوي بتوزيع نسخ عن مشروع قانون اختياري للأحوال الشخصية على الوزراء. وفي جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ ١٨/٣/٩٨ طرح الرئيس الهراوي مشروع القانون المذكور من خارج جدول الأعمال حيث تم التصويت عليه بغالبية الثلثين في مجلس الوزراء[١]. إلا أن الرئيس الحريري تمنى في مستهل الجلسة عدم طرح المشروع «تجنباً لكل ما يؤثر على وحدة الصف ويحدث انشقاقاً داخل مجلس الوزراء أو خارجه»[٢].

وقد أثار طرح المشروع والتصويت عليه جدلاً سياسياً ودستورياً واسعاً. فالرئيس الهراوي يعتبر أن مشروع القانون الذي تم التصويت عليه بغالبية الثلثين في مجلس الوزراء قد أقر نهائياً وبات بحكم الإحالة إلى مجلس النواب. أما الرئيس الحريري فيعتبر أن مجلس الوزراء وافق على المشروع من حيث المبدأ ولكنه يحتاج إلى دراسة بنوده بنداً بنداً لإقراره وهذا ما لم يحصل في الجلسة. وقال الحريري: «إنه جرى إقرار المشروع بالمبدأ لأن أياً من الوزراء لم يناقش نص المشروع وعندما طرحه الرئيس الهراوي طلب الوزير بهيج طبارة ووزراء آخرون مناقشة المشروع فقال الرئيس الهراوي إن مجموعة من القضاة قد وضعت هذا المشروع ويمكن لأي وزير أن يضع ملاحظاته عليه ويودعها الأمانة

(١) حضر الجلسة ٢٨ وزيراً. صوت لصالح المشروع ٢١ وزيراً في مقابل اعتراض ٦ وزراء وامتناع الوزير سليمان فرنجية عن التصويت.

(٢) راجع النهار في ١٩/٣/٩٨.

العامة لمجلس الوزراء»[1]. ويستند الرئيس الهراوي في رأيه إلى المادة ٦٥ من الدستور التي تنص على أن المواضيع الأساسية التي يتعذر حصول توافق عليها داخل مجلس الوزراء تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء الحكومة. ومن المواضيع الأساسية قانون الأحوال الشخصية.

وهذا الخلاف القانوني يأتي استطراداً لخلاف دستوري آخر هو: هل يحق لرئيس الجمهورية أن يطرح مشروع قانون على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال لا سيما أن المادة ٥٣ فقرة ١١ من الدستور تنص على حق رئيس الجمهورية في عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال؟![2].

إن بلورة الموقف الدستوري حول هذا الموضوع تستدعي معالجة النقاط التالية:

أولاً: حول دستورية عرض رئيس الجمهورية مشروع قانون الأحوال الشخصية على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال

أولى الدستور في المادة ٦٥ صلاحية اقتراح مشاريع القوانين لمجلس الوزراء، فهي تنص على ما يلي:

«تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١ ـ وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها...».

(١) أنظر اللواء في ٢٠/٣/٩٨، ص ٢.

(٢) هذا ما أشار إليه الدكتور إدمون نعيم الذي قال «إن الجدل القانوني في هذا الشأن ليس قابلاً للحسم وخصوصاً أنه يأتي وكأنه استكمال لخلاف دستوري آخر حول حق الرئاسة الأولى في طرح مشروع على مجلس الوزراء من خارج جدول أعماله. فغياب النظام الداخلي الواضح لمجلس الوزراء يشكل عاملاً أساسياً في تغييب إمكانات الفصل الدستوري»، أنظر النهار في ٢٧/٣/٩٨.

لذلك كان على رئيس الجمهورية أن يحيل مشروع قانون الزواج المدني إلى رئاسة مجلس الوزراء ليتم إعداده إدارياً وفنياً حسب الأصول ثم إدراجه على جدول أعمال مجلس الوزراء وفقاً للفقرة ٦ من المادة ٦٤ التي أَوْلَت رئيس مجلس الوزراء صلاحية وضع جدول الأعمال بعد اطلاع رئيس الجمهورية على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث[1]. أما إذا كان رئيس الجمهورية قد استند في عرضه لمشروع القانون الاختياري للأحوال الشخصية إلى المادة ٥٣ فقرة ١١ التي تنص على ما يلي: «يعرض أي أمر من **الأمور الطارئة** على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال». فإن ذلك يثير طرح السؤال التالي: هل يعتبر مشروع القانون المذكور من الأمور الطارئة؟

في الواقع، تواجهنا صعوبة في الإجابة عن هذا السؤال في ظل عدم وجود تفسير لعبارة «الأمور الطارئة» إلا أنه يمكننا القول إن مشروع قانون الأحوال الشخصية لا يعد من الأمور الطارئة في ضوء التفسيرات التي أعطيت للعبارة المذكورة.

فالدكتور زهير شكر يرى أن «الأصول تفرض حصر الأمور الطارئة بالأمور الهامة والخطيرة والتي لا تحتمل التأخير. ولقد تمّ التوافق حول هذا الموضوع بين الوزراء بحيث تحصر الأمور الطارئة بنطاق ضيق ومحدود»[2].

وكذلك فالرئيس الحسيني يرى في تفسير الأمر الطارىء «أن يكون وقع حدث أو طرأ موضوع خارج عن إرادة السلطة وعليها أن تتخذ موقفاً أو قراراً في شأنه»[3].

وفي هذا السياق يرى الوزير مسقاوي أن «مشروع القانون المعروف والموزع قبل فترة ليس من الأمور الطارئة ولا يخفى على أحد لأن مفهوم الأمر الطارىء

(١) أوضح هذا الرأي الوزير عمر مسقاوي في المذكرة التي تقدم بها إلى رئاسة مجلس الوزراء. أنظر اللواء في ٢٧/٣/٩٨، ص ٣.

(٢) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، ص ٥٣، لا ط.

(٣) نقلاً عن إميل خوري، النهار في ٢٧/٣/٩٨، ص ٣.

هو الأمر الداهم والذي تؤدي عدم معالجته إلى وجود ضرر حال وهذا غير متوفر في مشروع القانون المطروح فضلاً عن أن مشروعاً بهذا الحجم لا يمنح رئيس الجمهورية سلطة التوسع في تفسير كلمة طارىء لأن ذلك إذا لم يكن مخالفاً لنص الدستور فهو مخالف لروحه»[1].

وعليه، يبدو لنا عدم دستورية طرح رئيس الجمهورية مشروع قانون الأحوال الشخصية من خارج جدول الأعمال وبالتالي بطلان القرار الصادر عن مجلس الوزراء في هذا الشأن وفقاً لمبدأ «ما بني على باطل فهو باطل».

ثانياً: حول دستورية عدم توقيع رئيس مجلس الوزراء على مشروع مرسوم تمّ إقراره في مجلس الوزراء

لا بد من الإشارة أولاً إلى أن توقيع الوزير المختص أو رئيس الحكومة مرسوماً ليس مجرد أمر شكلي بل هو إجراء جوهري لتكوين المرسوم الصادر بحيث أن المرسوم الذي لا يحمل توقيع الوزير المختص أو رئيس الحكومة يكون قابلاً للإبطال أمام مجلس شورى الدولة[2]. ولكن الدستور لم يحدد مهلة للوزير المختص أو لرئيس مجلس الوزراء لتوقيع المرسوم كما حدد لرئيس الجمهورية في المادة ٥٦[3].

وهذا ما كان موضوع شكوى مزمنة من رئيس الجمهورية وسبباً من أسباب دعوته لتعديل الدستور.

---

(١) أنظر اللواء في ٩٨/٣/٢٧، ص ٣.

(٢) أنظر قرار مجلس الشورى رقم ٩٣/١٤ ـ ٩٤ تاريخ ٩٣/١١/١٨ الذي ورد فيه: «فتوقيع الوزير المختص المرسوم ليس أمراً شكلياً لازماً فحسب بل هو من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر. وعلى هذا فإن خلو مرسوم ما من توقيع الوزير المختص يجعل من المرسوم عملاً إدارياً باطلاً...».

(٣) جاء في نص المادة ٥٦ «وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره».

وبالعودة إلى مشروع قانون الأحوال الشخصية الذي طرحه رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء في جلسة ٩٨/٣/١٨ يتبين لنا أن هذا المشروع جرى التصويت عليه دون أن يناقشه الوزراء ويُبدوا آراءهم وملاحظاتهم عليه. وعندما فتح أحدهم باب النقاش طلب منهم الرئيس الهراوي أن يبعثوا بملاحظاتهم إلى الأمين العام لمجلس الوزراء لتحال مع المشروع على مجلس النواب فتناقش في اللجان ومن ثم في المجلس. ويتشبث الرئيس الهراوي بنتيجة التصويت مستنداً إلى المادة ٦٥ التي جاء فيها «أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها ويعتبر مواضيع أساسية ما يأتي: تعديل الدستور... **قوانين الأحوال الشخصية**، إقالة الوزراء».

نحن إذن أمام موافقة مبدئية على طرح المشروع الذي لم تتم دراسته مادة مادة وإبداء الملاحظات عليه ليصار إلى وضعه في صيغته النهائية والتصويت عليه.

بناء على ذلك، يبدو لنا أن رئيس الجمهورية لم يلتزم الأصول الدستورية لاتخاذ القرارات في مجلس الوزراء عملاً بالمادة ٦٥ التي يستند إليها لتسويغ موقفه إذ ورد فيها أن مجلس الوزراء «يتخذ قراراته توافقياً فإذا تعذر ذلك فبالتصويت» وإذا كانت قد اشترطت استثناء أن يصوت ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها لإقرار المواضيع الأساسية، فإن الاستثناء يثبت القاعدة وهي اتخاذ القرار بالتوافق ولا ينفيها.

إن رئيس الجمهورية لم يعط فرصة للوزراء ليناقشوا مشروع الزواج المدني بنداً بنداً ليصار إلى التصويت عليه بعد استنفاد جميع الوسائل التوافقية لأن «التوافق لا يتم إلا بالمناقشة والدرس المعمقين»[1].

على ضوء ذلك، فإننا نرجح الرأي الذي يعتبر أن رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص غير ملزمين بالتوقيع على قرار أو مرسوم جرى التصويت عليه خلافاً للأصول المنصوص عنها في المادة ٦٥، أي دون مناقشته ودراسته مادة

---

(١) أنظر سركيس نعوم، النهار في ٩٨/٣/٢٤، ص ٢.

مادة وإبداء الملاحظات عليه لوضعه بصيغته النهائية وقبل استنفاد جميع وسائل التوافق وتعذر تحقيقه.

وبالمقابل، فإننا نميل إلى الرأي الذي يعتبر أن رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص ملزم بالتوقيع على قرار أو مرسوم جرى اتخاذه والتصويت عليه وفقاً للأصول المقررة في المادة ٦٥[1] من الدستور.

---

(١) من أنصار هذا الرأي نقولا ناصيف الذي كتب في النهار بتاريخ ٣١/٣/٩٨ «إن رئيس الحكومة ملزم توقيع المرسوم وذلك في صلب قبوله برئاسة الحكومة، كون عدم تقييده بمهلة محددة للتوقيع لا يعني في المقابل تخويله الامتناع عن ذلك التوقيع بحجة رفضه نتائج تصويت مجلس الوزراء على مشروع قانون أو مشروع مرسوم أو قرار تماماً كالصلاحيات الدستورية المماثلة الممنوحة لرئيس الجمهورية التي توجب توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص من دون أن يكون في وسع أي منهما دستورياً الامتناع عن التوقيع. ليس في وسع رئيس الحكومة الإحجام عن توقيع مرسوم العفو الخاص المعطى لرئيس الجمهورية حقاً مطلقاً ولا مرسوم منح أوسمة الدولة ولا خصوصاً مرسوم الطلب إلى مجلس النواب وبمقتضى المادة ٥٧ من الدستور إعادة النظر في قانون كان أقره البرلمان... الأمر نفسه ينطبق على مرسوم إحالة مشروع قانون على مجلس النواب قد صوت عليه الوزراء بالغالبية القانونية المطلوبة».

الباب الثاني

رئيس مجلس الوزراء والسلطة التشريعية

الفصل الأول

إن دراسة موضوع التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، أمر تمليه طبيعة البحث الذي نقوم به. ذلك أن إشكالية التوازن بين هاتين السلطتين، لا بد أن تترك أثراً أو انعكاساً على توازن العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء من جهة ورئيس مجلس النواب من جهة أخرى. وما ينجم عن هذه العلاقة من آثار تحدد طبيعة الدور والحجم والمكانة التي يتمتع بها رئيس الحكومة في النظام السياسي اللبناني.

ولجلاء الحقيقة في هذا الموضوع، لا بد لنا أن نعي قبل أي شيء أن التوازن بين السلطتين الرئيستين: التنفيذية والتشريعية في النظام اللبناني ليس مجرد مبدأ تفرضه المبادىء الدستورية العامة في النظام البرلماني، بل هو في واقع الأمر توازن طائفي، أو توازن بين الطوائف الكبرى، ناتج عن تركيبة المجتمع اللبناني ودور العوامل الطائفية في إرساء العلاقة بين مؤسساته.

التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

إن التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني يرتكز على معادلة ثابتة حيث يُقابل حقَّ حل المجلس من قبل الحكومة حقُّ البرلمان بحجب الثقة عنها، وأن أي إخلال بهذه المعادلة لا بد أن ينعكس تلقائياً على العلاقة القائمة بين السلطتين، ويخل بالتوازن بينهما، الأمر الذي يشكل خرقاً لمقومات النظام البرلماني المتبع في لبنان.

وبالعودة إلى ما كان يعرف بالجمهورية الأولى يتبين أن الدستور اللبناني، قبل تعديله بموجب اتفاق الطائف، قد اعتمد مبادىء النظام البرلماني حيث كان يعطي مثلاً حق حل البرلمان لرئيس الجمهورية بشرط تعليل مرسوم الحل وموافقة مجلس الوزراء[1]. وعملياً كان رؤساء الجمهورية يستخدمون هذا الحق وسيلة لإيجاد أكثرية نيابية موالية لهم وليس نتيجة خلاف سياسي أو تشريعي بين الحكومة والمجلس. ففي عام ١٩٤٧ حل الرئيس بشارة الخوري البرلمان خدمة لفكرة التجديد له، وعام ١٩٥٣ حل الرئيس شمعون البرلمان بهدف إيجاد أكثرية نيابية موالية له. وكذلك الرئيس شهاب حل المجلس النيابي عام ١٩٦٠ لنفس الغاية[2]. ونلاحظ على صعيد الممارسة أن المجلس لم يستخدم حقه في حجب الثقة عن الحكومة ولو لمرة واحدة طيلة الفترة الممدة من عام ١٩٤٣ حتى بداية «الجمهورية الثانية» عام ١٩٩٠، في حين أن رئيس الجمهورية مارس حقه مرات عديدة في حل المجلس.

ونلاحظ أيضاً أن المجلس لم يمارس رقابة فاعلة على الحكومة كما أنه تخلى لها عن وظيفته الأساسية وهي التشريع بواسطة المراسيم الاشتراعية والقوانين المستعجلة استناداً للمادة ٥٨ قبل تعديلها التي كانت استثناء للقاعدة، فأصبحت قاعدة والتشريع العادي أصبح استثناء حيث يمكن القول: إن عُشْر القوانين المطبقة في لبنان هي قوانين أقرها البرلمان.

وعليه، ففي «الجمهورية الأولى» ظهر الخلل واضحاً على مستوى الممارسة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الأولى.

أما في «الجمهورية الثانية»، فنلاحظ أن التعديلات الدستورية تؤدي إلى خلل في التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الثانية على حساب الأولى.

- فالمادة ٦٥ الجديدة، فقرة ٤، أخلت بمبدأ توازن السلطات إذ قيدت حق

---

(١) أنظر المادتين ٥٥ و٧٧ من الدستور قبل التعديل الأخير الصادر في ٩٠/٩/٢١.

(٢) أنظر د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، لا مط، لا تا، ص ٦٤١.

وصلاحية السلطة الإجرائية في حل البرلمان بل عطلت هذه الصلاحية من الناحية العملية إلا في حالتين يندر حصولهما:

- **الأولى**: امتناع مجلس النواب عن الاجتماع لغير أسباب قاهرة طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن شهر.

- **الثانية**: رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. أي أن الحكومة لا تستطيع ممارسة حق الحل إلا إذا أثبتت هذا القصد عند المجلس وعليه فإن تقييد حق الحل مقابل أن يبقى المجلس حراً في حجب الثقة عن الحكومة ساعة يشاء يشكل إخلالاً واضحاً في توازن السلطتين لصالح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية[1].

- المادة ٥٨ بعد تعديلها أعطت رئيس المجلس إمكانية عرقلة عمل الحكومة حيث نصت على أن سريان مهلة الأربعين يوماً على مشروع القانون المعجل يبدأ «بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها» وهذا النص يمنح رئيس المجلس صلاحية استنسابية تسمح له بتأخير إدراج مشروع القانون المعجل على جدول أعمال المجلس النيابي وبالتالي تعطيل حق الحكومة المكرس عملياً في المادة ٥٨.

وعليه، فإن هذا يشكل أيضاً خللاً في التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح الثانية على حساب الأولى.

- المادة ٤٤ الجديدة وضعت ضوابط مشددة بشأن طرح الثقة برئيس المجلس ونائبه حيث اعتبرت أن «للمجلس **ولمرة واحدة** بعد عامين من انتخاب رئيسه ونائب رئيسه، **وفي أول جلسة يعقدها**، أن يسحب الثقة من رئيسه أو نائبه **بأكثرية الثلثين** من مجموع أعضائه بناء على عريضة يوقعها عشرة نواب على الأقل».

ويرى منتقدو هذه المادة أن اشتراط أكثرية الثلثين لنزع الثقة من رئيس

---

(١) أنظر سليم الحص: عهد القرار والهوى، ص ١٠٣ وما يليها.

المجلس أو نائبه أمر غير ديمقراطي، وأن نزع الثقة يجب أن يتم بالطريقة التي حاز بموجبها على الثقة وذلك استناداً إلى مبدأ الموازاة في الصيغ Parallélisme des formes فلماذا يكفي نصف الأعضاء لانتخابه ويشترط الحصول على الثلثين من مجموع الأعضاء لنزع الثقة عنه[1]؟

كما أن جعل مدة ولاية رئيس المجلس مدة ولاية المجلس، أي أربع سنوات، وكانت ولايته قبل التعديل الدستوري الأخير سنة قابلة للتجديد، إنما هو تدعيم لمركز رئاسة المجلس وموقعه حيال السلطة التنفيذية، وحيال المجلس النيابي أيضاً، وإقرار بدور أساسي له في الحياة السياسية في لبنان. إذا كان التعديل الدستوري للعام ١٩٩٠ قد جاء مرجحاً لصلاحيات السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، وأعطى لرئيس المجلس موقعاً مؤثراً تجاه الحكومة ورئيسها من جهة، وتجاه البرلمان من جهة أخرى، فكيف كانت هذه العلاقة على مستوى الممارسة السياسية. هذا ما سنلقي الضوء عليه في دراستنا لعلاقة رئيس الحكومة برئيس المجلس بعد الطائف...

(١) أنظر بشارة منسى: بين الطائف والطوائف، ص ٨٨.

الفصل الثاني

رئيس مجلس الوزراء ورئيس السلطة التشريعية

أ ـ علاقة رئيس مجلس الوزراء برئيس السلطة التشريعية

ب ـ تثبيت مدة رئيس مجلس الوزراء

نتناول في هذا الفصل دراسة موضوعين أساسيين:

الأول، علاقة رئيس مجلس الوزراء برئيس السلطة التشريعية في ضوء التعديل الدستوري الصادر عام ١٩٩٠، محاولين، قدر الإمكان، رصد هذه العلاقة في ظل الممارسة العملية التي تحكم مسارها تبعاً لاختلاف الظروف السياسية وطبيعة الأشخاص المتربعين على سدة الرئاستين الثانية والثالثة. فالجو الذي كان يسود العلاقة بين الرئيسين الحسيني والحص، والذهنية المؤطرة لها، أو الآلية المتبعة في نطاق التعامل بينهما، تختلف عن تلك التي تسود العلاقة بين الرئيسين بري والحريري.

والثاني، هو تثبيت مدة رئيس مجلس الوزراء، وقد رأينا دراسته في هذا الفصل انطلاقاً من خلفية هذا الطرح التي سنشير إليها والقائمة على اعتبار مذهبي يهدف إلى دعم الموقع السني في الحكم عبر تحصين وتثبيت موقع رئاسة الحكومة. إذ أن هذا الطرح لم يثر الضجة في الأوساط السياسية والتشريعية إلا بعد إقرار التعديل الدستوري الأخير الذي ثَبّت موقع رئيس المجلس النيابي لمدة أربع سنوات باعتباره ممثل الطائفة الشيعية في الحكم. إضافة إلى ما أظهرته التجربة العملية من حاجة ملحة لتأمين نوع من الاستقرار لرئيس الحكومة المتأرجح موقعه بين الموقعين الثابتين للرئاستين الأولى والثانية.

أ ـ علاقة رئيس مجلس الوزراء برئيس السلطة التشريعية

إن تعزيز صلاحيات رئيس المجلس النيابي، بموجب اتفاق الطائف، قد أدى إلى تعزيز دوره وموقعه السياسيين، وأصبح، بالتالي، جزءاً أساسياً ورقماً صعباً في المعادلة السياسية اللبنانية. إنه يرأس أهم مؤسسة في النظام البرلماني وهي مؤسسة مجلس النواب التي أنيط بها صلاحيتان أساسيتان وهما التشريع والرقابة على الحكومة. كما أن رئيس المجلس يمثل وفقاً للعرف المتبع طائفة كبيرة وأساسية لها وزن سياسي وعددي هي الطائفة الشيعية.

فرئيس المجلس يسعى، إذن، إلى التعاون مع الحكومة من منطلق التعاون بين السلطات والمؤسسات[1]، وهو بطبيعة دوره يمسك بيده دفتي الميزان بين الحكومة والمجلس النيابي. فالميزان ينقلب تارة لصالح المجلس عندما يكون رئيس المجلس على خصام مع رئيس الحكومة، وينقلب تارة أخرى لصالح الحكومة عندما يكون رئيس المجلس على تفاهم مع رئيس الحكومة.

إن المشكلة لا تكمن في ممارسة رئيس المجلس لصلاحياته الدستورية التي جعلت منه موقعاً أساسياً وثابتاً ومؤثراً في النظام والدولة، بل تظهر عندما يلجأ إلى التدخل في شؤون السلطة التنفيذية بحجة المشاركة وباعتباره ممثلاً لطائفة معينة يحرص باسمها على اقتسام النفوذ مع الرؤساء الآخرين.

إن الممارسة السياسية في كثير من الأحيان، تجعلنا نلاحظ أن رئيس

(١) يفسّر د. عصام سليمان مفهوم التعاون قائلاً: «وإذا كان التعاون بين السلطتين الاشتراعية والإجرائية من خصائص النظام البرلماني، فالتعاون لا يعني مشاركة سلطة في اتخاذ قرارات السلطة الأخرى وإنما يعني تسهيل عمل كل سلطة من جانب السلطة الأخرى في إطار التكامل والانسجام ومن ضمن الصلاحيات والقواعد التي رسمها الدستور».
أنظر د. عصام سليمان: الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، ط ١، ١٩٩٨، ص ٢٢.

المجلس يقع في تناقض مع ذاته عندما يمارس دور الشريك والرقيب في آن واحد. إنه بحسب الدستور رقيب على أداء الحكومة وسياستها ومشاريعها، وهو، بحسب الممارسة الفعلية، شريك مع الحكومة أو رئيسها، أو رئيس الجمهورية في اقتسام النفوذ والحصص والتعيينات وغيرها. . . إن العلاقة بين رئيسي المجلس والحكومة تخضع للتجاذب الحاصل بينهما حول هذه الأمور، وعلى أي حال فإن الممارسة التي اتَّبعها رئيس الحكومة من جهة، ورئيس البرلمان من جهة أخرى، أدت إلى تكريس المذهبية السياسية كنهج وأداء يدمغان الحياة السياسية في لبنان.

أولاً: العلاقة بين الرئيس الحسيني والرئيسين الحص وكرامي

لقد بدأت المسيرة بعد الطائف مع رئيسين للحكومة والمجلس: سليم الحص وحسين الحسيني. وهذان الرجلان كانا العرّابين الأساسيين لاتفاق الطائف، وقد وضعا في بيروت مشروعاً مشتركاً يحمل تصورهما لحل الأزمة اللبنانية، وظهرت بصمات هذا المشروع واضحة في بنود وثيقة الوفاق الوطني.

إن الرجلين تجمعهما قناعة مشتركة وهي ضرورة تطبيق الطائف نصاً وروحاً. وكانت العلاقة بينهما ترتكز على هذه القناعة الراسخة، وقد ساهما فعلاً في ترسيخ دعائم الحكم المؤسسي، وهذا لا ينفي وجود بعض التباين في الرأي والتفسير لبعض نصوص الاتفاق ووضعها موضع التطبيق[1].

(١) ظهر هذا التباين في وجهات النظر حول موضوع الأمانة العامة لمجلس الوزراء. فالرئيس الحسيني كتب رسالة إلى رئيس الجمهورية بمناسبة تعيين أمين عام مجلس الوزراء هشام الشعار مديراً عاماً لرئاسة مجلس الوزراء بالمرسوم رقم ٦٧٧/ ٩٠ يرى فيها وجوب تعيين أمين عام لمجلس الوزراء يكون غير المدير العام لرئاسة مجلس الوزراء الذي أصبح مؤسسة مستقلة. إلا أن الرئيس الحص بعث بمذكرة خطية إلى رئيس الجمهورية رداً على رئيس المجلس يرى فيها أنْ لا مبرر للفصل بين مؤسسة مجلس الوزراء ورئيسها، وبالتالي بين المدير العام لرئاسة مجلس الوزراء والأمين العام.
راجع د. سليم الحص: عهد القرار والهوى، دار العلم للملايين، ط ١، بيروت ١٩٩١.

إذا كان الرئيس الحص قد أبدى تذمره من موقعه المتأرجح بين موقعين ثابتين: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس، فإن الرئيس عمر كرامي اعترض صراحة على هيمنة الرئاسات الأخرى وتدخُّلها السافر في صلاحيات الحكومة ورئيسها (خاصة رئاسة المجلس) وذلك في تصاريحه ومواقفه، ومنها مثلاً التصريح الذي انتقد فيه «إطلاق المواقف والتصريحات سواء من رئاسة مجلس النواب خصوصاً وكذلك من رئاسة الجمهورية من دون الأخذ في الاعتبار بأن ذلك تخطٌّ للحكومة وللنصوص المحددة في الطائف بحيث تنسب جهة لنفسها بأنها المقررة من دون أي اعتبار للحكومة ولدورها في هذا المجال باعتبارها صاحبة الصلاحيات الأساسية في هذا المجال»[(١)].

ثانياً: العلاقة بين الرئيسين بري والحريري

سنتوقف بشيء من التفصيل عند هذه العلاقة لأنها تُجَسِّد بشكل واضح نقاط الضعف والقوة، بين شخصيتين متنافستين على السلطة، ويمكن إلى حد ما اعتبارهما البطلين المتصارعين على حلبة المسرح السياسي في لبنان:

رفيق الحريري القادم من عالم المال والاقتصاد، حاملاً بيمينه مشروع الإنماء والإعمار، والذي يتصرف في السلطة والإدارة بعقلية رجل الأعمال البارع في الصفقات والسمسرات كما يرى البعض، ويعتبر نفسه الرجل الأول في النظام والذي لا بديل عنه لبناء الدولة وإعادة الإعمار، مستخدماً إمكانياته الواسعة للسيطرة على مفاصل القرار والإدارة، معززاً حكم الشخص بدلاً عن المؤسسة، وهو بالتالي في نظر أفرقاء آخرين رمز الهيمنة السنية على النظام باسم المال والمشاريع والشركات؛

ونبيه بري القادم من الجنوب، منتقلاً من زعيم لحركة أمل إلى وزير فرئيس للمجلس النيابي، حريص على تأكيد دوره ودور طائفته في المعادلة السياسية،

(١) الديار في ٢/٧/١٩٩١.

والمحافظة على السلطات التشريعية التي منحه إياها الطائف وتوسيع إطارها ما أمكن، مستفيداً من خبرته وعلاقاته القوية مع دمشق، واضعاً الخطوط الحمراء أمام حركة الرئيس الحريري للحؤول دون اتساع رقعة نفوذه وهيمنته على المؤسسات.

ويفسر الأكاديمي رضوان السيد هذه العلاقة بين الرجلين بأن «صراعاً على السلطة يدور بين بري والحريري إذ يتقاتلان على وراثة صلاحيات انتزعت من الموارنة بعد الطائف، فيبذل بري كل جهده حتى يفوز بالسلطة والصلاحيات لنفسه على حساب الحريري والطائفة السنية. أما السنة، فيرتابون من بري الذي يرون فيه رمزاً للشيعة السياسية التي تتحدى السلطة والسيطرة السنية في النظام السياسي اللبناني»[(١)].

وفي هذا المجال سنقوم باستعراض أبرز نقاط السجال والصراع بين الرئيسين بري والحريري:

١ ـ كانت أول معركة سياسية تدور بين الرئيسين هي معركة الصلاحيات الاستثنائية للتشريع التي طلبتها الحكومة الحريرية الأولى إثر تشكيلها من المجلس النيابي، على غرار الحكومات السابقة التي كانت تحصل عادة على صلاحيات استثنائية للتشريع في حقول معينة ضمن فترة زمنية محددة يمنحها إياها المجلس النيابي بتفويض منه، إلا أن الرئيس بري رفض هذا الأمر. وبالرغم من الاتصالات المكثفة في الداخل والخارج، وبالرغم من تراجع الحريري إلى المطالبة بصلاحيات استثنائية في مجال التشريعات المالية فقط، لم تنل الحكومة الحريرية أي صلاحيات استثنائية وظهر الرئيس بري منتصراً في السجال الأول مع رئيس الحكومة.

٢ ـ السجال الثاني كان في مجال الإصلاح الإداري حيث أراد الرئيس الحريري أن يقوم بعملية إصلاح للإدارة جذرية وشاملة بواسطة ما يسمى بالتطهير

(١) الديار الاقتصادي في ٦/٦/١٩٩٧، ص ٢١.

الإداري، إلا أن معظم القوى السياسية وفي طليعتها الرئيس بري وقفت بالمرصاد لهذه العملية لأنها تشكل خطراً على نفوذها وكانت النتيجة فشل أو توقف مسيرة الإصلاح الإداري.

٣ ـ السجال الثالث دار حول التعيينات في مراكز الفئة الأولى. وجاءت النتيجة تسوية بين الرؤساء حيث حصل الرئيس الحريري على حصة نوعية في المواقع الأساسية وحصل الرئيس بري على حصة كبرى في مواقع أخرى.

٤ ـ السجال الرابع دار حول وقف قرار بث الأخبار في وسائل الإعلام اللبنانية الذي اتخذته حكومة الحريري، واستطاع بري أن يكسر هذا القرار في ساحة المجلس النيابي حيث صوت النواب على إعادة بث الأخبار وبذلك يكون المجلس قد اتخذ قراراً تنفيذياً وهو أمر غريب ومستهجن في النظام الديمقراطي.

٥ ـ السجال الخامس والأهم دار حول مسألة التمديد لرئيس الجمهورية. فالرئيس الحريري كان من رواد الدعوة للتمديد وأكد على حصوله، أما الرئيس بري فقد عارض التمديد ونفى إمكانية حصوله. الرئيس الحريري لا يوافق على تعديل الدستور إلا بفقرة واحدة أما الرئيس بري فيريد التعديل بفقرتين ويصرح بأن لا تعديل بفقرة واحدة. وكانت النتيجة أن ربح الحريري معركة التمديد ولجأ بري إلى تغيير موقفه بصورة جذرية عندما طلب التمديد إنفاذاً للقرار السوري بهذا الشأن.

٦ ـ السجال السادس يتعلق بمشروع زيادة سعر البنزين الذي طرحه الحريري وعارضه بري فسقط في مجلس الوزراء حيث إن التصويت في المرة الأولى جاء بالتعادل في الأصوات بين الوزراء. أما في المرة الثانية فكانت الخسارة على صوتين وتعلق السجال أيضاً بخطة المليار دولار التي اقترحها رئيس الحكومة لإنماء المناطق المتخلفة وتغطية العجز المتراكم فلم تنجح الخطة. عندئذ لجأ الحريري إلى ممارسة نوع من الانتقام من الوزراء الذين عارضوا مشروعه وذلك بتقليص موازنات وزاراتهم بهدف تخفيض

العجز في الموازنة العامة. وكذلك طرح الحريري «الملحق رقم ٩» بالموازنة الذي سماه بري «البلاغ رقم ٩».

ووقع الرئيس الحريري في مأزق كبير في ظروف الضائقة المالية والاقتصادية التي يمر بها لبنان وفي ظل عدم حصول حكومته على المساعدات الموعودة من أصدقاء لبنان في الخارج. وظهر أن رئيس الحكومة متمسك من ناحية بعدم ارتفاع نسبة العجز في الموازنة عن ٣٧٪ استجابة لشروط البنك الدولي في إعطاء لبنان مزيداً من القروض، وحريص من ناحية أخرى على عدم اللجوء إلى فرض الضرائب المباشرة لتغطية العجز، وذلك خوفاً من هروب الاستثمارات الخارجية التي يرى الحريري أنها الوسيلة البديلة للخروج من المأزق الاقتصادي.

وهكذا دارت حرب التصاريح والتصاريح المضادة بين بري والحريري ومصادرهما في أكثر من موقع ومناسبة، وتناولت مواضيع الهدر والمقاومة والعلاقة مع سوريا وغيرها.. ثم حصلت عدة لقاءات لرأب الصدع إلى أن تم التوصل أخيراً إلى «اتفاق بعبدا» بين بري والحريري وقد تمحور حول ست نقاط أساسية تلاها الرئيس بري في مؤتمر صحافي مشترك[1].

أما أبرز نقاط اللقاء والتفاهم بين الرئيسين بري والحريري فهي:

١ ـ مؤازرة بري للحريري في إقرار الكثير من المشاريع المهمة مثل مشروع سوليدير وتخصيص مبالغ لبعض الصناديق هنا وهناك.

---

(١) هذه النقاط هي:
أولاً: إجراء الانتخابات البلدية والاختيارية بأسرع وقت ممكن وبشكل لا يتجاوز نيسان الـ ٩٨.
ثانياً: تطبيق الرقابة على المؤسسات العامة وعلى الصناديق كافة وعلى البلديات الكبرى.
ثالثاً: تطبيق المداورة في الوظائف بين الطوائف في الإدارات العامة بادىء ذي بدء ومن دون استثناء على الاطلاق.
رابعاً: منع التوظيف والتعاقد إلا وفقاً للأصول يعني إما في مجلس الخدمة المدنية، أو في مجلس الوزراء؛ وإعطاء الأفضلية للفائضين من الموظفين ومن الأجراء.
خامساً: الأفضلية للتعيينات في الفئة الأولى من داخل الإدارة.
سادساً: السير بالمكتب الوطني للدواء.
نقلاً عن الديار في ١٥/١٠/٩٧، ص ١٦.

٢ ـ إدخال النائبة بهية الحريري في لائحة الرئيس بري الانتخابية، وتشبُّث برّي بها وسعيه إلى توفير فرص النجاح لها. وهذا ما ظهر في المعارك الانتخابية لدورتي العام ٩٢ و٩٦.

٣ ـ تفاهم الرئيسين بري والحريري على التعيينات التي تحصل بين الحين والآخر في جميع مواقع الدولة الإدارية والعسكرية والقضائية وغيرها...

٤ ـ تفاهم الرئيسين بري والحريري على تأجيل موعد الانتخابات البلدية التي سبق أن اتخذ مجلس الوزراء قراراً بإجرائها بناء لرغبة الرئيس الهراوي.

نستخلص مما سبق، أن العلاقة بين الرئيسين الحريري وبري لا تخضع لأي معيار ثابت وهي لا تقف عند حدود الفصل بين السلطات والمؤسسات، ولا يحكمها إلا اعتبار المصالح الشخصية الذي يعلو كل اعتبار.

وقد مرّ الرئيس الحريري خلال تجربته في الحكم بثلاث مراحل متعاقبة مع ثلاث حكومات، وهو لم يبلغ ذروة القوة والنفوذ إلا في المرحلة الثانية إثر تشكيل حكومته الثانية التي جاءت منسجمة على الصورة التي يريدها، وبدأ نفوذه بالانحسار قليلاً مع تشكيل حكومته الثالثة حيث ترنحت لاحقاً قامته السياسية تحت وطأة الضربات التي تلقاها من هنا وهناك ولكنه ظل محافظاً على توازنه ومصرّاً على استعادة دوره وموقعه القوي، مدركاً أن لا بديل عنه حينذاك لرئاسة الحكومة، وبالتالي عدم استعداد الآخرين للحلول مكانه في تلك المرحلة الصعبة.

وهكذا فإن العلاقة بين الرئيسين بري والحريري قابلة للتفاعل ومفتوحة على التطورات والمفاجآت وإنما تتأرجح دائماً في إطار من التوازن المطلوب يكفل استمرارهما ويضمن الاستمرار في ما يُسمى مشروع بناء الدولة وسط تحديات السلام وموازين العلاقات الإقليمية والدولية.

ب ـ تثبيت مدة رئيس مجلس الوزراء

أولاً: دوافعه

طرحت هذه المسألة من منطلق الحفاظ على التوازنات الطائفية والمذهبية، وليس من منطلق المصلحة الوطنية العليا. وهي تثار عادة إبّان الأزمات السياسية التي تعصف برئاسة الحكومة. عندئذ يشعر رئيس الحكومة أن موقعه مهتز ومتذبذب بين موقعين دستوريين ثابتين هما موقع رئيس الجمهورية، الذي حدّد الدستور ولايته بست سنوات[(١)]، وموقع رئيس مجلس النواب الذي حدد التعديل الدستوري الأخير ولايته لمدة ولاية المجلس وهي أربع سنوات[(٢)]، من هنا كان طرح تثبيت مدة رئاسة الحكومة أسوة برئاسة المجلس النيابي.

لقد أدى عدم الاستقرار الحكومي في لبنان إلى انتفاء القدرة على تنفيذ البرامج الوزارية التي تحتاج إلى مدى طويل من الزمن لإنجازها، فما إن يشرع وزير مثلاً في بدء تنفيذ المشاريع والإصلاحات الخاصة بوزارته حتى يفاجأ بتغيير الحكومة أو استقالتها، وتأتي حكومة جديدة ويعين وزير جديد على رأس الوزارة التي كان يشغلها الوزير السابق. ولكن الوزير الجديد لا يكمل خطة الوزير القديم لأنه صاحب مشروع جديد ومنهج آخر وعقلية أخرى وهكذا دواليك.

ثانياً: ظاهرة قِصَر عمر الحكومات وأسبابها

إن قِصَر عمر الحكومات ظاهرة سياسية عرفها تاريخ الحكومات اللبنانية

(١) أنظر المادة ٤٩ من الدستور.
(٢) أنظر المادة ٤٤ من الدستور.

المتعاقبة منذ الاستقلال وهو ناتج عن غياب الأكثرية البرلمانية التي تنبثق منها الحكومة كما هي الحال في الأنظمة الديمقراطية الغربية (فرنسا مثلاً). وفي ظل غياب هذه الأكثرية المتجانسة نظراً لانعدام الحياة الحزبية المنتظمة في لبنان، نشأت أكثرية نيابية موالية لرئيس الجمهورية الذي يستطيع تجييرها دائماً لمن يشاء من السياسيين السنّة فيؤلف الحكومة، وإن استمرار رئيس الحكومة في رئاسته رهن بحيازته لثقة رئيس الجمهورية فعند حصول أي خلاف بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية فما يكون على الأول سوى أن يبادر إلى تقديم الاستقالة قبل أن تنزع الأكثرية «المصطنعة» ثقتها منه. وهذا ما كان يحصل دائماً. فمنذ الاستقلال لم تستقل حكومة نتيجة حجب الثقة عنها من قبل البرلمان. وينبغي القول إن ثبات موقع رئاسة الجمهورية أدّى إلى نشوء أكثرية من النواب تدور في فلك رئيس الجمهورية الثابت وليس في فلك رئيس الحكومة المتغير والمهدد بالرحيل في كل لحظة.

كما أن قِصر عمر الحكومات يعود لأكثر من سبب «فقصر عمر الحكومة لا يسمح لرئيسها بالاستقرار وبالتالي تعزيز دوره في السلطة التنفيذية وتعزيز مكانه في البرلمان، ولذلك يبقى رئيس الحكومة يشعر في كل لحظة أن بقاءه في السلطة رهن باستمرار ثقة رئيس الجمهورية فيه. كما أن قصر عمر الحكومات يسمح لرئيس الجمهورية بإرضاء أكبر نسبة من الشخصيات السنية وجعلها تدور في فَلَكِهِ كسباً لرضاه، كما أن التغيير المستمر في الحكومات من شأنه أن يوهم الرأي العام أن الأزمة السياسية التي يتخبط فيها لبنان منذ الاستقلال هي أزمة هامشية ناتجة عن سوء تصرف حكومة معيّنة وليست أزمة بنيوية، وبالتالي يمكن معالجتها بتغيير الحكومة»[1].

بعد التعديل الدستوري الأخير، يبدو أن بقاء رئيس الحكومة في السلطة يخضع لتأثير الموقعين الثابتين: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب القادرين على تجيير أكثرية النواب معه أو ضده وهذا بغض النظر عن الظروف السياسية الدولية والإقليمية الضاغطة التي تستوجب بقاء الحكومات أو رحيلها.

---

(١) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢، لا ط، لا تا، ص ٥٥٥ ـ ٥٥٦.

ثالثاً: تثبيت مدة رئيس مجلس الوزراء والنظام البرلماني الديمقراطي

إن تثبيت مدة رئاسة الحكومة بدعة تؤدي إلى القضاء على الحياة الديمقراطية في لبنان للأسباب التالية:

١ ـ إن تثبيت مدة رئيس الحكومة لفترة معينة، أسوة برئيس المجلس النيابي، يعني تثبيت مدة الوزارة بكاملها، ومن شأنه تعطيل صلاحية مجلس النواب بالمراقبة والمحاسبة وطرح الثقة وهذا يعد إخلالاً بمقومات النظام البرلماني القائم على التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حيث حق حل المجلس من قبل الحكومة يقابله حق البرلمان بحجب الثقة عن الحكومة.

٢ ـ إن تثبيت مدة رئيس الحكومة من شأنه القضاء على مبدأ التناوب على السلطة وهو أساس من أسس النظام الديمقراطي.

إذا كانت القواعد البرلمانية والديمقراطية تحول دون تثبيت مدة رئاسة الحكومة، فما هو الحل الذي يضمن تحقيق الاستقرار الحكومي؟

هناك من يطالب بوضع ضوابط مشددة لحجب الثقة عن رئيس الحكومة بحيث لا تحجب عنه الثقة إلا بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب على غرار رئيس المجلس ولكن هذا الطرح يتعارض مع مبادىء النظام البرلماني[1] إذ يفصل بين الحكومة ورئيسها من جهة، وهو يشترط أكثرية الثلثين لحجب الثقة عن رئيس الحكومة في الوقت الذي لا ينص الدستور عن توفر الأكثرية نفسها عند منحها من جهة أخرى.

---

(١) أشار إلى ذلك د. عصام سليمان: «إن تأمين الاستقرار لرئيس المجلس النيابي يدفع البعض إلى المطالبة بتأمين استقرار مماثل لرئيس الحكومة، عملاً بمبدأ التوازن الطائفي. ومنهم من يرى ضرورة الفصل في حجب الثقة عن الحكومة بين هذه الأخيرة ورئيسها، بحيث إن الثقة لا تحجب عنه إلا بالنسبة نفسها التي تحجب فيها عن رئيس المجلس أي بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب. والأخذ بآراء كهذه سيؤدي إلى مزيد من الاعوجاج في النظام البرلماني اللبناني».
أنظر د. عصام سليمان: الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، ط ١، ١٩٩٨، ص ٦٠.

يرى كثير من رجال السياسة والقانون أن الحل يكون عبر الأكثرية النيابية إذا كان التثبيت متعذراً عن طريق القانون. (وهذه الأكثرية المتجانسة والمنضبطة التي تنبثق عنها حكومة مستقرة لا تتحقق إلا في ظل سيادة الأحزاب السياسية كما هي الحال في البلدان الديمقراطية العريقة) ولذلك «يجب أن تكون الانتخابات كما هي في الولايات المتحدة أو أوروبا، أو كما تجري في كل الديمقراطيات العريقة، (أي على أساس أحزاب لها برامج على كل الأصعدة السياسية والاقتصادية والإنمائية). عندها الناخب ينتخب على أساس هذا البرنامج وعندما تجري بهذه الطريقة تتشكل أكثرية كما تتشكّل أقلية أي معارضة وحزب حاكم. وبعد أربع أو خمس سنوات حسب المدة التي يبقى فيها المجلس النيابي تنبثق عنه الأكثرية في الحكومة التي من شأنها أن تستقر أربع أو خمس سنوات على أساس برنامجها»[1].

أما الدكتور عصام نعمان، فيحدد الآلية التي يتم بواسطتها حل مسألة تثبيت موقع رئاسة الحكومة، وهي تبدأ بتعديل قانون الانتخاب: («الحل ليس في تثبيت مدة رئيس الحكومة لتحريره من رقابة مجلس النواب، بل في تعديل قانون الانتخاب على نحو يكفل إنتاج مجلس نواب يفرز أكثرية وأقلية بصورة طبيعية بحيث يصبح زعيم الأكثرية رئيساً للحكومة من دون جميل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب») وتصبح مهمة الأول السهر على حماية الدستور ومهمة الثاني السهر على حسن قيام مجلس النواب بمهمته التشريعية والرقابية وينصرف رئيس الحكومة طالما هو متمتع بثقة أكثرية النواب لإدارة دفة الحكم».

أما قانون الانتخاب حسب رأيه، فيجب أن ينص على «أن تكون الجمهورية كلها دائرة انتخابية واحدة وأن توزع المقاعد النيابية على أساس قاعدة التمثيل النسبي»[2].

---

(١) الرئيس عمر كرامي: رأي حول تثبيت مدة رئيس الحكومة، الشراع، ٣٠ أيار ١٩٩٤، ص ٢٢.

(٢) د. عصام نعمان، الشراع، ٣٠ أيار ١٩٩٤، ص ٢٣.

وبالطبع، إن الوصول إلى هذا الهدف يستلزم العمل على إلغاء الطائفية السياسية وفق الخطة المرحلية المحددة في المادة ٩٥ من الدستور الجديد.

رابعاً: معدل أعمار الحكومات قبل التعديل الدستوري في ٢١/٩/٩٠ وبعده

يتبين لنا من إلقاء نظرة على تاريخ الحكومات اللبنانية منذ الاستقلال وحتى إقرار التعديلات الدستورية الأخيرة في ٢١/٩/١٩٩٠، وتحديداً من تاريخ تشكيل الحكومة الاستقلالية الأولى برئاسة رياض الصلح في ٢٥ أيلول ١٩٤٣، وحتى تاريخ تشكيل الحكومة الأولى بعد التعديل الدستوري الأخير في ٢٤ كانون الأول سنة ١٩٩٠ برئاسة عمر كرامي، (يتبين لنا أن المعدل الوسطي لعمر الحكومة لا يتجاوز العشرة أشهر باعتبار أنه قد تشكلت ٥٩ حكومة بين التاريخين المذكورين أعلاه).

هذا هو معدل عمر الحكومة في ظل الجمهورية الأولى. أما في ظل ما يسمى بالجمهورية الثانية، (فإن الأمر تغير قليلاً فأصبح المعدل الوسطي لعمر الحكومة حوالي سنة ونصف السنة) إذ نلاحظ أنه قد تشكلت أربع حكومات في مدة تقارب الست سنوات (تحديداً من تاريخ تشكيل حكومة عمر كرامي في ٢٤/١٢/٩٠ وحتى تاريخ صدور مرسوم قبول استقالة حكومة الحريري الثانية في ٢٥/٥/٩٥) مع الإشارة إلى أن حكومة الرئيس رشيد الصلح كانت ذات مهمة محددة وهي الإشراف على الانتخابات النيابية عام ١٩٩٢. وكذلك فإن حكومة الحريري الثانية اعتبرت مستقيلة بحكم الدستور بمناسبة بدء ولاية مجلس نيابي منتخب.

وبالتالي فمن الملاحظ أن التعديل الدستوري المنشور في ٢١/٩/٩٠ قد أدى إلى تطويل عمر الحكومات باعتبار أن الحكومة لم تعد حكومة رئيس الجمهورية الثابت في الجمهورية الأولى، والذي يعين الوزراء ويقيلهم كما في النظام الرئاسي، بل أصبحت حكومة المجلس النيابي بفعل «الاستشارات النيابية

الملزمة»، وهي لا يمكنها مزاولة أعمالها إلا بعد نيل ثقة المجلس ولا تستمر في الحكم إلا بها.

إن الزيادة التي طرأت على المعدل الوسطي لعمر الحكومة بعد التعديل الدستوري المنشور في عام ١٩٩٠ لا تعني إطلاقاً حل مسألة تثبيت رئاسة الحكومة وهي لا تؤمن في نهاية المطاف الاستقرار السياسي المنشود لرئاسة الحكومة.

خامساً: الرئيس الحريري واستقرار منصب رئاسة الحكومة

لقد عانى رؤساء الحكومات قبل الطائف من عدم ثباتهم في سدة رئاسة الحكومة وعدم استقرار وضعهم السياسي، وخاصة عند حدوث سوء تفاهم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الذي كان يبادر عادةً إلى تقديم استقالته قبل أن يقوم رئيس الجمهورية الذي يمتلك السيطرة على الأكثرية النيابية بسحب البساط من تحت رجليه.

واستمرت المعاناة والشكوى مع رؤساء الحكومات بعد دستور الطائف حيث أن رئيس الحكومة ما زال لا يمتلك أكثرية نيابية موالية له تؤمن الدعم السياسي المطلوب والاستقرار المنشود.

في حين أن رئيس المجلس النيابي له كتلته النيابية الفاعلة وكذلك رئيس الجمهورية له أيضاً كتلته البرلمانية الموالية والكتل المؤيدة التي تدعم دوره الفاعل في المجلس النيابي.

هكذا ظل الوضع على حاله مع الرئيس سليم الحص ومع الرئيسين عمر كرامي ورشيد الصلح وصولاً إلى الرئيس رفيق الحريري.

واللافت للنظر في هذا المجال ملاحظتان أساسيتان تتعلقان بالرئيس الحريري:

الملاحظة الأولى:

هي أن الرئيس الحريري استطاع البقاء في سدة رئاسة الحكومة على مدى ست سنوات حيث شكل خلالها ثلاث حكومات متتالية تغير فيها الكثير من الوزراء والحقائب الوزارية - بغض النظر عن الوزراء الثوابت - وبقي رئيس الحكومة ثابتاً في موقعه، وهي ظاهرة فريدة في تاريخ النظام السياسي اللبناني.

إن ثبات الرئيس الحريري في موقع رئاسة الحكومة لا يعود إلى النص الدستوري، أو إلى طبيعة اتفاق الطائف، أو إلى آلية النظام الديمقراطي المتبع في لبنان بقدر ما يرتبط بشخصية الرئيس الحريري وإمكاناته ودوره السياسي وعلاقاته الدولية والإقليمية، وباعتباره يرفع شعار الإنماء والإعمار وما يسمّى خطة النهوض الاقتصادي، وهو رجل المرحلة الذي أملت الظروف السياسية والاقتصادية بقاءه في الحكم.

الملاحظة الثانية:

هي أن الرئيس الحريري أدرك بعد تجربة أربع سنوات مع الحكومتين الحريريتين الأولى والثانية الحاجة الماسة إلى تشكيل كتلة نيابية كبيرة تشكل بالتعاون مع كتل أخرى أكثرية نيابية ثابتة ومنسجمة توفر الاستقرار السياسي للحكومة.

من هنا قرر الرئيس الحريري، الذي جاء رئيساً للحكومة من خارج البرلمان، أن يخوض المعركة الانتخابية عام ١٩٩٦ على رأس لائحة في بيروت.

وهكذا استطاع أن يدخل البرلمان على رأس كتلة نيابية تنطلق من بيروت بحيث تشكل مع أصدقائه وحلفائه الناجحين في اللوائح الأخرى في بقية المحافظات كتلة برلمانية كبيرة تدعم مواقفه داخل المجلس النيابي، وتدافع عن مشاريع حكومته وتؤمن لها بعض الاستقرار السياسي لتتابع الحكومة إنجازاتها ومهماتها، وبالتالي توفر على رئيسها اللجوء دائماً إلى استجداء دعم من الكتل الأخرى وهو ما أسفرت عنه تجربة الحريري في المجلس النيابي السابق المنتخب عام ١٩٩٢.

الفصل الثالث

الترويكا

أ ـ تعريفها

ب ـ نشأتها ودوافعها

ج ـ الترويكا في منظار الدستور

د ـ وقائع السجال الرئاسي الأخير ونعي الترويكا

هـ ـ موقف رئيس الحكومة

و ـ مواقف وردود

ز ـ خلفيات السجال الرئاسي الأخير ونعي الترويكا

إن ما يدفعنا إلى بحث موضوع «الترويكا» هو كون رئيس الحكومة شريكاً أساسياً فيها. وهذا ما أثبتته وقائع الممارسة السياسية للحكم في لبنان. فالترويكا اللبنانية تعني الحكم المثلث الأضلاع، ويتألف من رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس النيابي، ورئيس مجلس الوزراء.

وسنتناول في هذا الفصل دراسة نشأة الترويكا وأسبابها ووضعها الدستوري، مع استعراض وقائع السجال الأخير بين رئيسي الجمهورية والمجلس، وموقف رئيس الحكومة من هذا السجال، لإلقاء الضوء على حقيقة الممارسة السياسية المنحرفة عن أحكام الدستور ومبادىء النظام الديمقراطي.

وننتهي إلى دراسة خلفيات السجال الأخير ونعْي الترويكا.

الترويكا

أ ـ تعريفها

«الترويكا كلمة سوفياتية الأصل تعني «السيبة» المثلثة الركائز. وقد أطلقت هذه التسمية على الثلاثي السوفياتي الحاكم (بولغانين وخروتشيف ومالنكوف) تيمناً بعربةٍ للتزلج تجرها ثلاثة أحصنة كانت رائجة في عهد القياصرة»[1].

وإذا كانت الترويكا ظاهرة جديدة في تاريخ نظامنا السياسي في لبنان، فهي ليست ابتكاراً لبنانياً محضاً، فقد عرفها التاريخ السياسي للأمم من قبل، فخلال العهد الروماني مارس يوليوس قيصر وأنطوان وليبيد هذا النوع من الحكم الثلاثي. وكذلك في فرنسا مورس حكم القناصل الثلاثة قبل أن يعلن نابليون نفسه امبراطوراً وصولاً إلى الاتحاد السوفياتي، حيث قام حكم الترويكا في عهد بولغانين وخروتشيف ومالنكوف كما ذكرنا.

ولكن الترويكا اللبنانية حديثة العهد إذ أطلقت هذه التسوية على صيغة الحكم الثلاثي الذي مارسه كل من: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس ورئيس الحكومة بعد اتفاق الطائف. وربما كان من حسن حظ الوطن أن هذه الترويكا لم يكتب لها العمر والبقاء، إذْ بدأت تُحتضر أو تلفظ أنفاسها في جو سياسي دراماتيكي.

والواقع أن هذا النوع من الحكم لا يُكتب له الاستمرار والاستقرار طويلاً، فهو قابل بطبيعته للخلاف والانفجار بين أركانه الثلاثة. وربما أدى التجاذب فيما بينهم إلى سيطرة أحد الأركان على شريكيه في ممارسة الحكم الثلاثي،

---

(١) بشارة منسى: بين الطائف والطوائف، شركة المشرق للنشر، بيروت، لا تا، ص ١١٢.

وهو أمر ترفضه طبيعة المعادلة السياسية الطائفية في لبنان القائمة على أساس من التوازن الدقيق بين أطرافها.

ب ـ نشأتها ودوافعها

الترويكا، إذن، ثمرة الأداء السياسي لأهل الحكم في لبنان الذين بدأوا في ممارستهم العملية بالانحراف عن مسار اتفاق الطائف[1] الذي دعا إلى قيام حكم المؤسسات لا حكم الأشخاص، فنجم عن ذلك تجاوز الاتفاق وخرق مبادئه، ومخالفة الدستور والأصول التي تحكم سير العمل في النظام الديمقراطي البرلماني.

وقد بدأت ملامح حكم الترويكا تظهر في بداية عهد الرئيس الهراوي، وتكرّس وأطلق هذا الوصف وبدأ ينتشر في الأوساط الصحافية والإعلامية عام ١٩٩١، حين سافر رئيس الجمهورية الياس الهراوي مع رئيس مجلس النواب حسين الحسيني ورئيس مجلس الوزراء عمر كرامي لتمثيل لبنان في الجمعية العمومية للأمم المتحدة في نيويورك.

وفي هذا المجال، نذكر أن الرئيس سليم الحص سافر في أيلول عام ١٩٩٠ إلى الولايات المتحدة ممثلاً الحكومة اللبنانية حيث ألقى كلمة لبنان أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في نيويورك وكان له أيضاً لقاء مع الرئيس الأميركي جورج بوش.

---

(١) يرى د. عصام سليمان أن الترويكا من نتاج الطائف: «أما إذا أخذنا في الاعتبار الموقع الذي خص به اتفاق الطائف رئيس المجلس، والنفوذ الواسع الذي منحه إياه من دون أن يقيده عملياً بأي محاسبة، في الوقت الذي قُلصت صلاحيات رئيس الجمهورية. وفي غياب أكثرية برلمانية منظمة وفاعلة داعمة للحكومة، نرى أن الترويكا جاءت كنتيجة طبيعية لاتفاق الطائف، فرئيس الحكومة يجد نفسه غير قادر على ممارسة الحكم إلا بدعم رئيس المجلس لأن لا وجود لأكثرية برلمانية يعتمد عليها، وهذا الدعم لا يحصل عليه إلا بإشراك رئيس المجلس في اتخاذ القرارات الإجرائية، ورئيس الجمهورية يجد في الترويكا تعويضاً عن صلاحيات فقدها في اتفاق الطائف».
أنظر د. عصام سليمان: الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، ط ١، ١٩٩٨، ص ٢٣.

ومن خلال هاتين الزيارتين، يمكن أن تتضح المفارقة: ففي زيارة الرئيس الحص عام ١٩٩٠ لتمثيل لبنان منفرداً أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة يبرز دور المؤسسات ضمن نطاق الصلاحيات المنصوص عنها في الدستور، فرئيس الحكومة «يمثلها ويتكلم باسمها» حسب نص المادة ٦٤.

أما زيارة كل من رئيس الدولة ورئيسي الحكومة والمجلس عام ١٩٩١، لتمثيل لبنان في الموقع الدولي نفسه، تبرز صيغة الحكم الترويكي حيث تزول الحدود التي تفصل بين السلطات والصلاحيات الدستورية وتختزل المؤسسات بأشخاصها.

لا شك أن الترويكا وُلدت في مواجهة فراغ سياسي قائم وربما كانت وسيلة لتحقيق نوع من الاستقرار السياسي الداخلي في مواجهة التطورات والتحديات الإقليمية، وعلى رأسها العدوان الإسرائيلي المستمر على لبنان. ولكنها في الواقع فشلت في بناء دولة المؤسسات التي دعا إليها اتفاق الطائف، وبالتالي لم تنجح في بلورة نظام سياسي متطور وفقاً لنصوص الدستور الجديد المنبثق عن الاتفاق المذكور.

وهكذا استمرت صيغة الترويكا في الحكم، وهي صيغة قاصرة أثبتت عجزها مراراً عن حل المشكلات واحتوائها، بل كانت أكثر الأحيان بؤرة لافتعال الأزمات وتفجير النزاعات، وهي لا تخضع لأي ضابط قانوني أو دستوري. والمنطق الوحيد الذي يحكمها هو منطق الصفقات وتبادل المنافع وتوزيع الأدوار. فحين يسود التوافق فهذا يعني أن «الرؤساء الثلاثة» متفقون على تقاسم الحصص والمغانم، وحين يشتد الصراع، فهذا يعني أنهم مختلفون على توسيع دائرة النفوذ وعلى الأدوار والأحجام والأثمان.

وباختصار، فإن صيغة الترويكا تتحرك في إطار معادلة توزيع الحصص أو ما يسمى بالمحاصصة. وهذا ما بدا جلياً في مواقف كثيرة عند تشكيل الحكومات والتعيينات الإدارية والانتخابات البلدية والمناقلات الإدارية وغيرها.

إن اتفاق أركان الترويكا أو خلافهم ينعكس تلقائياً داخل مجلس الوزراء أو

داخل مجلس النواب. وهذا ما يؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات: لأن اتفاقهم من شأنه أن يضمن الأكثرية الوزارية والنيابية ويجعل القوى الأخرى المعارضة أقلية مهمشة لا تؤثر على القرار السياسي الذي تنحصر المبادرة باتخاذه في الرؤساء فقط، ولأن اختلاف هؤلاء الرؤساء يقضي على الائتلاف القائم بينهم وينعكس تصدعاً داخل مؤسستي مجلس الوزراء ومجلس النواب.

والخلاف الرئاسي ليس جديداً في تاريخنا السياسي اللبناني ولكنه كان يتخذ صوراً شتى. ففي ظل حكم الرأس الواحد ـ قبل الطائف ـ كان الخلاف يحتدم عادة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وكان رئيس المجلس يقوم بدور الوسيط بينهما. وعندما تفشل مساعيه، يستقيل رئيس الحكومة وتأتي حكومة جديدة برئيس جديد.

وفي ظل حكم الرأسين، كان الحكم ثنائياً منسجماً حين يسود التوافق والانسجام بين رئيسي الجمهورية والحكومة، كما كان يحصل مثلاً من مشاركة ثنائية في الحكم بين الرئيسين فؤاد شهاب ورشيد كرامي، وبين الرئيسين سليمان فرنجية وتقي الدين الصلح. أما حين يسود الخلاف بين الرأسين فإن الأزمة كان تبلغ ذروتها، وتستمر فترة طويلة كما حصل مثلاً بين الرئيسين أمين الجميل ورشيد كرامي.

وفي ظل حكم الرؤوس الثلاثة بعد الطائف، أصبح التوافق الرئاسي ينعكس أكثرية «مصطنعة» داخل مجلس الوزراء وداخل البرلمان، وانسجاماً بين المؤسستين المذكورتين. أما الخلاف الرئاسي فينعكس توتراً وتجاذباً بينهما.

وثمة سؤال يطرح نفسه: إذا كان الدستور الجديد، المنبثق من اتفاق الطائف، قد أرسى الصيغة الثنائية والمشاركة بين رئيسي الجمهورية والحكومة في إطار مؤسسة مجلس الوزراء، فكيف تحولت هذه الثنائية إلى حكم ثلاثي أو ما يسمى الترويكا؟

لعل الإجابة الصحيحة عن هذا السؤال تكمن في معرفة التعديلات الدستورية الجديدة التي دعمت مركز رئيس المجلس النيابي، فمن ناحية أصبح موقعه ثابتاً

وقوياً بانتخابه لمدة ولاية المجلس، أي أربع سنوات، بينما كانت ولايته السابقة سنة واحدةً فقط، فلم يعد في حاجة لاستجداء رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة، أو الوزراء والنواب لتجديد انتخابه كل سنة. ومن ناحية أخرى، أصبح حق الحكومة في حل المجلس مقيداً في ظل شروط صعبة إن لم نقل تعجيزية بموجب المادة ٦٥ من الدستور الجديد.

وفي ضوء ذلك أصبح رئيس المجلس ممسكاً بالأكثرية النيابية أكثر مما تُمسك بها السلطة التنفيذية. ولذلك أصبح بمقدوره أن يعرقل مشاريع الحكومة أو يدخل تعديلات جوهرية عليها داخل المجلس، وبهذه الوسائل يضغط على الحكومة ليصبح شريكاً لها في الكثير من الأمور.

إن من أبرز سمات الترويكا تَدخُّل رئيس المجلس في شؤون السلطة الإجرائية، الأمر الذي يعتبره البعض اعتداء على صلاحيات رئيس الحكومة أو مشاركته في جزء منها، مع ما ينتج عن ذلك من حدّ لحرية رئيس الحكومة في المبادرة، وتقليص لدوره، ذلك أن هذا النهج من الحكم أدى مراراً إلى رضوخ رئيس الحكومة للتعايش مع منطق المحاصصة تجنباً للمنازعة والمواجهة مع الرئاسة الثانية.

وتجدر الإشارة إلى أن تدخل رئيس المجلس في الشأن الإجرائي دون مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، يكون عادة باسم المشاركة الطائفية في الحكم، أي أن رئيس المجلس لا يدخل شريكاً في السلطة التنفيذية بصفته الدستورية، بل بصفته التمثيلية الطائفية التي تفترض أنه كباقي الرؤساء الذين يمثلون طوائف كبرى وأساسية، ويظهرون بمظهر المطالب بحقوقها وهم في حقيقة الأمر لا يكترثون إلا بمصالحهم الذاتية الخاصة.

وهذا ما صرّح به الرئيس الحسيني حيث قال: «إذا سألنا الدستور عن مصدر السلطات وصاحب السيادة فيجيبنا: إنه الشعب، أما الاستئثار، سواء أكان أحادياً أو ثنائياً أو ثلاثياً فيجيبنا: إنها الطائفة. والدستور، إذا سألناه عن كيفية ممارسة السلطة، وهو الذي يعين مصدرها فيجيبنا: عبر المؤسسات وتبعاً لمبدأ

الفصل والتوازن والتعاون. أما الاستئثار، فيجيبنا: عبر الأشخاص وتبعاً لمبدأ الخلط والتغالب والتواطؤ»[1].

ج ـ الترويكا بمنظار الدستور

تعتبر الترويكا بمنظار الدستور بدعة أو هرطقة دستورية للأسباب التالية:

أولاً: لأنها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه دستور الطائف في المقدمة الفقرة هـ إذ قال: «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

ثانياً: لأنها تؤدي إلى تعطيل الرقابة البرلمانية، وهي حق من حقوق المجلس في النظام البرلماني. ولبنان، كما جاء في مقدمة الدستور الفقرة ج، «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية».

ثالثاً: لأنها تؤدي إلى تعطيل دور المؤسسات الدستورية واختزالها بأشخاص رؤسائها وهذا يتنافى أيضاً مع مقدمة الدستور في الفقرة د القائلة: «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية»، وليس عبر الأشخاص.

رابعاً: لأنها تتعارض مع مبدأ المشاركة الطوائفية التي وسَّع اتفاق الطائف نطاقها، فجعلها في مجلس الوزراء وليس بين «الرؤساء الثلاثة».

د ـ وقائع السجال الرئاسي الأخير ونعي الترويكا

إن متابعة السجال الرئاسي الأخير، الذي احتدم بين رئيسي الجمهورية والمجلس، تعطينا فكرة واضحة عن شراسة المعركة الكلامية التي دارت بينهما، وعن مدى التصاريح المتبادلة التي تجاوزت أصول اللعبة البرلمانية وآداب الكلام السياسي، دون أدنى التزام بمسؤولية الحكم الكبيرة التي تفرض التعالي عن المهاترات والصغائر، ودون مراعاة لمواقع الرئاسة وهيبتها ومشاعر المواطنين.

(١) راجع النهار ٢٨ شباط ١٩٩٧.

إن السجال الأخير يشكل نموذجاً صارخاً يدل على مستوى الانحدار الذي وصل إليه أركان الترويكا بما تضمنه من ردود فعل مباشرة واتهامات خطيرة كان من شأنها أن تؤدي إلى محاكمة الرؤوس وزعزعة الكراسي، لو كان هذا البلد يتبع فعلاً النظام الديمقراطي الصحيح القائم على أساس المحاسبة السياسية.

- ففي موقف، هو الأكثر حِدَّة مع بداية سنة ١٩٩٧، نعى الرئيس بري الترويكا وحمل على شريكيه الهراوي والحريري قائلاً إنه لن يجتمع بهما في إطارها بعد اليوم[1].

ثم كرر الرئيس بري نعي الترويكا معلناً أنه «سيطلق من الآن يد المجلس في الرقابة على الحكومة معتبراً أن الترويكا عطلت دور المجلس». وعن العلاقة بين الرؤساء قال: «أما العلاقة الرسمية، فيجب أن تكون من خلال المؤسسات حرصاً على مبدأ فصل السلطات وتعاونها»[2].

- أما الرئيس الهراوي، فانتقد قول الرئيس بري عن «الطلاق الدرزي» و«زواج المتعة» في سياق نعي الترويكا. ووصف رئيس الجمهورية هذا التعبير بأنه «أمر غير مقبول ومسيء إلى البلاد ولا يجوز أن يقال كلام بهذا التطرف وينشر على صفحات الصحف في هذه الظروف الدقيقة» وقال: «الخلاف القائم مع رئيس مجلس النواب هو في إطار التعديلات الدستورية فقط»[3].

- وكذلك رد الرئيس بري عبر مصادره قائلاً: «رئيس المجلس ارتضى ما سمي الترويكا صيغة للتعاون بين المؤسسات. ولمّا اكتشف أنها تستخدم غطاء للهيمنة والاختلاسات ووضع اليد على المؤسسات وأن المقصود بها مخالفة القوانين وتهميش المؤسسات وتعطيل دورها وأن الذين يتكلمون عن كرامة

(١) النهار ١٠ كانون الثاني ١٩٩٧.
(٢) النهار ١٥ كانون الثاني ١٩٩٧.
(٣) النهار ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧.

المؤسسات لم يتركوا لها أي كرامة. لهذه الأسباب وعودة إلى حكم القانون، جرى نعي الترويكا بعدما سممها الآخرون وقتلوها وشوهوها[1]. وأضافت المصادر: «إن الذي يهدد بأمر يظنه السبب نتحداه أن يقدم عليه. ومن الآن وصاعداً لن تمر أي مخالفة من دون محاسبة. وإذا لم يكن الرادع ذاتياً، وهو غير موجود، فلا بد من التصدي لوضع حد لما يجري في البلاد من تجاوزات وارتكابات»[2].

- بالمقابل، فإن رئيس الجمهورية «يحرص على كرامة رئاسة الجمهورية والدولة والأشخاص، كما يحرص على مبدأ أن يحترم اللبناني حكامه»، مشيراً إلى أن «هناك مواقع محددة يمكن أن يطلق فيها العنان لكل الأفكار ليكون الحوار على مستوى المسؤولية في إطار المؤسسات»[3].

هـ ـ موقف رئيس الحكومة

أما موقف رئيس الحكومة رفيق الحريري، فقد اتصف بالكثير من الاتزان والوعي والتروي، وتحلّت تصاريحه ومواقفه بروح الإدراك والمسؤولية، وقام بالوساطة بين الرئيسين الهراوي وبري لتهدئة الأجواء وتجاوز الخلاف، وظهر كأنه «أم الصبي» خلال السجال الدائر حرصاً على سلامة النظام ووحدة الصف الداخلي.

- فقد نقل عنه نقيب الصحافة بعد أن التقاه قوله: «أما الشؤون الداخلية والسجالات الجارية حولها، سواء منها المتعلقة بموضوع الترويكا، أو تلك المتصلة بموضوع التعديلات الدستورية أو الترتيبات العسكرية أو ما شابه من المواضيع، فإنه رأى ـ أي الرئيس الحريري ـ أن المستحسن عدم الخوض

(١) النهار ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧.
(٢) المرجع السابق.
(٣) النهار ١٨ كانون الثاني ١٩٩٧.

فيها لأن كل ما من شأنه أن يحدث نوعاً من الانشقاق في الصف الداخلي يُؤثر دولته ألا يخوض فيه إعلامياً»[1].

- وصرح الرئيس الحريري لدى مغادرته عين التينة بقوله: «إن الخلافات أصبحت خلفنا، وإن ما حصل الأيام الماضية هو صفحة طويت وأن الأمور انتهت» وأجاب حول سؤال هل بقيتم على الحياد: «المسألة ليست مسألة الحياد، والموضوع ليس موضوع معركة ومن يقف منها على الحياد فلان يربح وفلان يخسر وفلان يتوسط. كلنا جميعاً في مركب واحد وما يصيب واحداً منا يصيب الآخر»[2].

- وجاء في تصريح لاحق للرئيس الحريري «إن التجاذب السياسي ينشر حالة من القلق في هذا الظرف الدقيق الذي تمر به المنطقة ولن ننجو من انعكاساته إن لم تتحلَّ الطبقة السياسية اللبنانية بأعلى درجات الوعي والتروي»[3].

و ـ مواقف وردود

- في غمرة السجال الدائر حول بدعة الترويكا، لا يسعنا إلا استعراض بعض المواقف المهمة والتعليقات التي رافقت ذاك السجال.

- فالرئيس الحص أبدى تخوفه من إعادة إحياء الترويكا فقال: «إننا لا نخفي خشيتنا من أن يكون نَعْي ترويكا الحكم على لسان أركانها بمثابة جولة جديدة من جولات الخلاف بينهم داخل إطار الترويكا، ولا سيما قضايا محددة أبرزها الانتخابات البلدية والتعديلات الدستورية. وعندما يعلن رئيس الجمهورية عزمه على طرح تعديلات دستورية معينة قبل عرضها على مجلس الوزراء، فإنه بذلك إنما يختصر هذا المجلس في شخصه، وعندما يرفض رئيس مجلس النواب التعديلات المقترحة سلفاً قبل طرحها على مجلس

(1) النهار ١٨ كانون الثاني ١٩٩٧.
(2) النهار ٢٠ كانون الثاني ١٩٩٧.
(3) النهار ٢٨ كانون الثاني ١٩٩٧.

النواب فإنه بذلك إنما يختصر هذا المجلس بشخصه، تماماً كما هي ممارسة ترويكا الحكم المذمومة»[1].

- وقال النائب بطرس حرب: «إن المهم ليس إعلان سقوط الترويكا التي كانت تقوم على أنقاض نظامنا بل التزام الموقف نهائياً بحيث لا يدخل إعلان الانتهاء موقفاً تكتيكياً سياسياً مؤقتاً بل يصبح مبدأ نهائياً يلتزمه أهل الحكم ويحترمون عهدهم بعدم العودة إليه»[2].

- وتساءل النائب السابق ميشال معلولي: «كيف يمكن إلغاء الترويكا بتصريح أو بحديث ما دامت الأسباب التي أوجدتها ما زالت قائمة»[3].

- وأعلن نائب رئيس المجلس إيلي الفرزلي: «إن فكرة الترويكا أخذت تشكل عبئاً على النظام السياسي في لبنان وقد أصبحت غير دستورية وغير ديمقراطية وغطاء لتمريرات مختلفة تسبب رد فعل لدى الرأي العام اللبناني بمجمله». ودعا إلى «أن يعود كل رئيس إلى موقعه، سواء أكان رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس الوزراء، وأن يلعب رئيس الجمهورية دور الحكم بين المؤسسات ولا يكون طرفاً في هذا الصراع، وأن يكون حريصاً على إلزام الجميع الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية»[4].

ز ـ خلفيات السجال الرئاسي الأخير ونَعْي الترويكا

إن قراءة متأنية لأبعاد السجال الرئاسي وإعلان سقوط الترويكا، تجعلنا نستنتج أن الحملة القوية التي شنّها رئيس المجلس نبيه بري لم تكن تستهدف رئيس الجمهورية وحده، بل كانت موجهة أيضاً إلى رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وعلى الأرجح أنها كانت تستهدف رئيس الحكومة بالدرجة الأولى،

(1) النهار ١٧ كانون الثاني ١٩٩٧.
(2) المرجع ذاته، ص ٤.
(3) المرجع ذاته.
(4) المرجع ذاته.

وبتعبير آخر إن تلك الحملة كانت بمثابة إطلاق نار على التحالف العضوي العميق الذي يربط رئيسي الجمهورية والحكومة.

وإن أهم المواضيع التي أثارت اللغط في الأوساط السياسية وكانت مادة للجدل وتفجير النزاع الرئاسي هي التالية:

١ ـ تحديد موعد إجراء الانتخابات البلدية بين الأول والثامن من حزيران ١٩٩٧. و«الجواب على لسان الرئيس بري الذي يقول إن الرئيس الحريري زاره ذات مساء مستجيراً به لإقناع النواب بالموافقة على تأجيل الانتخابات البلدية تمهيداً لعدم إجرائها فإذا الحكم يغدر به ويقرر إجراءها»[1].

٢ ـ طرح الرئيس الهراوي للتعديلات الدستورية وخاصة لجهة عدم تقييده بمهلة للتوقيع على المراسيم، ولجهة تقصير ولاية المجلس من أربع سنوات إلى سنتين واسترداد حق حل المجلس من النواب، وإعادته إلى السلطة الإجرائية.

٣ ـ صدور مرسوم توزيع الحقائب على الوزراء كلما غاب الوزير الأصيل الذي وقعه الرئيسان الهراوي والحريري وليس فيه تكليف لوزيري حركة أمل: محمود أبو حمدان وأيوب حميد بأي حقيبة بالوكالة أسوة بسائر الوزراء.

٤ ـ احتمال وجود خطة لدى الرئيسين الهراوي والحريري للتمديد لرئيس الجمهورية مرة ثانية لنصف ولاية أخرى، أو على الأقل تفاهم مشترك بين الرئيسين الهراوي والحريري على رئيس جديد بمعزل عن مشاركة رئيس المجلس في هذا الاختيار.

٥ ـ مشكلة تجميد مرسوم ترقية مدير المخابرات في الجيش العقيد جميل السيد بين الرئيسين بري والحريري.

٦ ـ إرسال الحكومة إلى مجلس النواب مشروعاً يقضي بمنع الجمع بين الوزارة والنيابة إلا في موقع رئاسة الحكومة، ومن شأن هذا المشروع تقوية نفوذ

(١) فؤاد دعبول، جريدة الأديب، العدد ١٣٨.

رئيس الحكومة لجهة تأليف حكومة من خارج المجلس بحيث يستبعد منطق تقاسم الحصص مع الترويكا وتقليص نفوذ رئيس المجلس الذي يفقد حصته في الحكومة.

ولكن السؤال الذي يُطرح بإلحاح في هذا الصدد هو: لماذا نعى الرئيس بري الترويكا مع أنه المستفيد الأول من وجودها. فهو، بسقوط الترويكا، يخسر حصته المتساوية مع حصة كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية في الأمور التي تتناولها المحاصصة فيما بينهم؟

وفي محاولة للإجابة عن هذا السؤال، يمكننا أن نوجز الأسباب بما يلي:

١ ـ شعور رئيس مجلس النواب بأنه سيكون عاجزاً، في المجلس الجديد، عن المحافظة على المكاسب الجمة التي حققها بواسطة الترويكا الرئاسية الحاكمة، ومن خلالها الوضع القوي لرئاسة المجلس، وشعوره، في الوقت نفسه، بأنه سيكون عاجزاً عن تحقيق مكاسب جديدة. وقد نجم هذا الشعور عن اعتزام رئيس الجمهورية طرح تعديلات تحد من صلاحيات المجلس، وقرار الانتخابات البلدية في حزيران، وقرار مجلس الوزراء إجراء مداورة بين موظفي الفئة الأولى الذي اعتبره الرئيس بري محاولة غير مباشرة لإقصاء جماعته عن مواقع إدارية حساسة[1].

٢ ـ معرفة الرئيس بري أن الراعي الإقليمي للوضع اللبناني، أي سورية، تفضل التخلي عن صيغة الترويكا التي أفادتها كثيراً في الماضي وبدأت تتحوَّل مصدر خطر على مصالحها اللبنانية والقومية من خلال القطب الأقوى في الترويكا: الرئيس الحريري.

وفي هذا السياق يرى البعض أن سوريا باتت حذرة من التحرك الخارجي للرئيس رفيق الحريري: لأنه «قابل لأن يكون عبر علاقاته الإقليمية والدولية

(١) سركيس نعوم، النهار ٧ شباط ١٩٩٧، ص ٢.

الواسعة أحد الجسور أو الجسر الأكبر الذي يمكن أن تعبر عليه عملية تغيير الوضع في لبنان الذي سيكون ضد مصلحتها»[1]

وهناك من يعتقد بوجود خطة مدروسة لتحجيم الرئيس الحريري بعدما أصبح أكبر من المعادلة السياسية الحاكمة. وفي ذلك نقرأ: «بعد مؤتمر واشنطن لأصدقاء لبنان في الخارج، وعودة رئيس الحكومة رفيق الحريري بهالة كبيرة، فوجىء اللبنانيون بإطلاق نار على الرجل العائد من العاصمة الأمريكية مزهواً بما حقق من نتائج سياسية واقتصادية ولو وضعها المعارضون في خانة «العراضة» السياسية، أي إظهار حجم رئيس الحكومة في الخارج ولا سيما لدى الإدارة الأمريكية. وكانت المفارقة البارزة أن الذين بادروا إلى فتح النار على رئيس الوزراء هم طينة واحدة ولون واحد وكان في مقدمتهم رئيس مجلس النواب نبيه بري الذي راح يتحدث عن اتصالات يجريها مسؤولون رسميون مع مسؤولين إسرائيليين في قبرص. وبعد ذلك كبرت المفاجأة عندما انضم إلى حملة بري نائبه الأستاذ إيلي الفرزلي الذي ظهر على التلفزيون ليقول: إن مؤتمر أصدقاء لبنان في واشنطن لم يأت بجديد للبنان، وإن كل ما قرره المؤتمر من مساعدات هو مجموع مبالغ مقررة سابقاً. والقصة أخذت تكبر وتتضح فصولها لتُوحي أن المقصود بهذه الحملة خطة دقيقة لتصغير حجم الحريري بعدما كبر كثيراً وصار عبئاً على المعادلات الداخلية، وهي ظهرت للمرة الأولى بعد الدور الخارجي الكبير الذي مثله رئيس الحكومة إثر عملية عناقيد الغضب ومجزرة قانا»[2].

وفي المقابل هناك رأي آخر يعتبر أن الرئيس الحريري لا يشكل خطراً على سوريا وعلى المسار اللبناني السوري لأن «طبيعة الظروف التي جاء بها بعض الأشخاص لا تسمح لهم بتشكيل أي خطر رغم وجود علاقات دولية لهم، لأن

(١) سركيس نعوم، النهار ٢٠ كانون الثاني، ٩٧، ص ٢.
(٢) فؤاد دعبول، الأديب، العدد ١٣٨، ص ٣.

العلاقات الدولية تمر بالعلاقات الإقليمية. من هنا لم يبلغ حجم أي شخص حد تشكيل خطر لأن أي شخص يتحول خطراً سوف يواجه الخطر هو بأكثر من طريقة»[1].

وفي كل الأحوال، يمكننا القول إن سقوط صيغة الترويكا يعني بداية مرحلة جديدة في الحياة السياسية تستدعي الحرص على تعزيز استقلال المؤسسات الدستورية بعضها عن بعض في إطار الصلاحيات العائدة لكل منها وبطريقة تخدم المصالح التي تمليها الضرورات المحلية والإقليمية.

(١) السيد محمد حسين فضل الله نقلاً عن سركيس نعوم، النهار ١٢ شباط ٩٧، ص ٢.

خاتمة

ـ إن أهم النتائج التي توصلت إليها في هذا البحث هي باختصار:

١ ـ إن الممارسة السياسية التي اتبعها أقطاب الحكم لم تتقيد بنصوص الدستور وأحكامه، فقد بدا رئيس الجمهورية مصراً على استعادة صلاحياته السابقة وكأن اتفاق الطائف لم يغيّر شيئاً. بل إن رئيس الجمهورية لم يظهر مقتنعاً في أغلب الأحيان بدوره الجديد المميز، فلم يكن حَكَماً كما أراد له الدستور أن يكون، بل كان طرفاً في سجال سياسي حيناً، وناطقاً باسم الحكومة أو متدخلاً في صلاحياتها الإجرائية حيناً آخر. وكان رئيس الحكومة سليم الحص مصراً على ممارسة صلاحياته الدستورية وكذلك الرئيس عمر كرامي. من هنا ارتفعت الشكوى ضد الرئاسة الأولى. أما الرئيس الحريري فقد ظهر متجاوزاً لصلاحياته في بعض المواقف، غير حافل بما تثيره من ردود فعل سياسية ودستورية. من هنا ارتفعت الشكوى ضده، ولا سيما من جانب الرئاسة الأولى. فإذا كان الدستور قد رسم العلاقة بين رئيسي الجمهورية والحكومة في إطار ثنائية تنفيذية متساوية نسبياً، فإن الممارسة جعلت هذه الثنائية تتأرجح وتهتز تبعاً لاختلاف الأشخاص والظروف المحيطة.

وكذلك فإن رئيس المجلس لم يكتف بممارسة صلاحياته الدستورية الفاعلة، بل استغل أحياناً كثيرة، وبصفته التمثيلية الطائفية، هذه الصلاحيات ليشارك في إدارة اللعبة السياسية والضغط على السلطة التنفيذية واقتسام المغانم والحصص مع الرؤساء الآخرين.

من هنا، فإن الممارسة السياسية لأقطاب الحكم كرّست حكم الرؤوس الثلاثة

أو ما سمي «الترويكا» وكثيراً ما ترتدي النزاعات الناشبة بين أركانها طابعاً طائفياً ومذهبياً حاداً، إذ يندرج النزاع الرئاسي في خانة تحسين أو تحصين المواقع الطائفية، باعتبار أن كل رئيس يمثل طائفة كبرى لها دور أساسي في المعادلة السياسية القائمة.

٢ ـ لجهة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، فإن الدستور أفرد لرئيس الحكومة باباً مستقلاً ونص على صلاحيات محددة له. وقد تبين أن معظم هذه الصلاحيات كان يمارسها عرفاً، وكان التعديل المستحدث والأهم هو أنه أصبح رئيس الحكومة الناطق باسمها رئيس مجلس الوزراء الذي يضع جدول أعماله.

٣ ـ لجهة اختيار رئيس الحكومة، فإن نظام الاستشارات الملزمة قد وضع حداً لاستنسابية رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء. أما على صعيد تشكيل الحكومة، فما زالت الحكومات، كما في السابق، تخضع لمبدأ المحاصصة بين رئيسي الجمهورية والحكومة، بالإضافة إلى ضمان حصة أساسية لرئيس المجلس النيابي، ويطبق العرف نفسه على مسائل التعيينات الإدارية والأمنية والدبلوماسية.

٤ ـ لجهة تثبيت موقع الرئاسة الثالثة، فقد رأينا أن الدستور قد حدد ولاية رئيس الجمهورية بست سنوات وولاية رئيس مجلس النواب مدة ولاية المجلس، أي أربع سنوات، فإن رئيس الحكومة ما زال يعاني من موقعه المتأرجح بين الموقعين الثابتين. وإذا كان لا يمكن تثبيت مدة رئيس الحكومة لأن ذلك يخالف الدستور ومبادىء النظام البرلماني، فإن الحل الذي أشرنا إليه يكمن في إلغاء الطائفية السياسية ووضع تشريع جديد للأحزاب بحيث ينتمي رئيس الحكومة إلى الحزب الذي فاز بالانتخابات ونال أكثرية المقاعد في المجلس وبهذه الوسيلة يمكن ضمان الاستقرار المنشود لرئاسة الحكومة.

٥ ـ إن وضعية رئيس الحكومة بعد الطائف لم تتغير كثيراً عن وضعيته السابقة بل ما زال دوره وموقعه السياسي يتحددان وفقاً لقوة شخصيته وحجم إمكانياته وعلاقاته تبعاً لموازين القوى المحلية والإقليمية والدولية. وإن

الممارسة العملية والتجاذبات الرئاسية أدت إلى المساس بجوهر وثيقة الوفاق الوطني القائمة على توازن المشاركة الطائفية في الحكم التي تضمنها أحكام الدستور. ومن شأن هذه التجاوزات البارزة في سلوك بعض المسؤولين، ومنهم رؤساء الحكومات، أن تؤدي إلى تفجير النزاعات وتعبئة النفوس وإعاقة تنفيذ الأهداف الوطنية الكبرى، وفي طليعتها إلغاء الطائفية السياسية، للانتقال من دولة المزارع والطوائف إلى دولة المؤسسات، ومن حالة المشاركة الطوائفية إلى حالة الإنصهار الوطني.

فهرس المصادر والمراجع

١ ـ إبراهيم الحاج: الجمهورية اللبنانية الثانية (مشاركة طائفية أم انصهار وطني)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم السياسية الجامعة اللبنانية ـ كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، بيروت ١٩٩٤.

٢ ـ أحمد سرحال: أزمة الحكم في لبنان (عوامل وحلول)، ١٩٩٠، لا مط، لا ط.

٣ ـ ألبير منصور: الانقلاب على الطائف، بيروت ـ لبنان، دار الجديد، ط ١، ١٩٩٣.

٤ ـ ألبير منصور: موت جمهورية، بيروت ـ لبنان، دار الجديد، ط ١، ١٩٩٤.

٥ ـ أنور الخطيب: المجموعة الدستورية ـ القسم الثاني (الدولة والنظم السياسية، دستور لبنان ٢، السلطات العامة)، بيروت.

٦ ـ إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت ـ لبنان، دار العلم للملايين، ١٩٧٠.

٧ ـ إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٣ (النظرية القانونية في الدولة وحكمها)، بيروت ـ لبنان، دار العلم للملايين، ط ٢، ١٩٧١.

٨ ـ بشارة منسى: بين الطائف والطوائف، بيروت ـ لبنان، شركة المشرق للنشر، لا ط، ١٩٩٤.

٩ ـ جورج سعادة: قصتي مع الطائف، بيروت، مطابع الكريم الحديثة، ١٩٩٨.

١٠ ـ رزق رزق: رشيد كرامي السياسي ورجل الدولة، بيروت، شركة الطبع والنشر اللبنانية، لا ط، تاريخ المقدمة ١٩٨٧.

١١ ـ زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، ج ٢ (النظام السياسي والدستوري في لبنان)، لا مط، لا ط، لا تا.

١٢ ـ سليم الحص: حرب الضحايا على الضحايا، بيروت، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء، ط ١، ١٩٨٨.

١٣ ـ سليم الحص: عهد القرار والهوى (١٩٨٧ ـ ١٩٩٠)، بيروت، دار العلم للملايين، ط ١، ١٩٩١.

١٤ ـ سليم الحص: نقاط على الحروف: بيروت ـ لبنان، المركز الإسلامي للإعلام والإنماء (المركز العربي للطباعة والنشر والتوزيع)، ط ١، ١٩٨٧.

١٥ ـ عصام سليمان: الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة، بيروت، ط ١، ١٩٩٨.

١٦ ـ كريم بقرادوني: لعنة وطن، بيروت ـ لبنان، عبر الشرق للمنشورات، لا ط، ١٩٩٦.

١٧ ـ محسن خليل: الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، لا ط، ١٩٩٢.

الجرائد والمجلات:

١ ـ الأنوار

٢ ـ الأديب

٣ ـ الجريدة الرسمية

٤ ـ الحياة

٥ ـ الديار

٦ ـ السفير

٧ ـ السياسة الكويتية

٨ ـ الشراع

٩ ـ الضياء

١٠ ـ اللواء

١١ ـ النهار

١٢ ـ نداء الوطن

ـ قرارات مجلس شورى الدولة

المحتويات



لا أكون قد جانبت الحقيقة، عندما أقول إنها البداية في ترجمة قراءة الميثاق الوطني وليس تلاوته. وللمرة الأولى، أجد أنّ باحثاً دخل في عمق الأشياء، وفي صلب الإصلاحات السياسية والدستورية التي تحفظ الكيان الوطني، والعيش المشترك فيه، باختيار هذا الموضوع: موضوع صلاحيات ومهام وواجبات رئيس مجلس الوزراء، انطلاقاً من كون مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها، هي السلطة التنفيذية، أو كما يقال السلطة الإجرائية.

والأهمية في هذا البحث هي إبراز الضمانة لبقاء قرارات السلطة الإجرائية بعيدة عن السمة الطائفية أو المذهبية أو الفئوية، ذلك لأن آلية اتخاذ القرارات تكفل أن تكون وطنية بصورة دائمة.

من هنا يأتي هذا الدور الهام لرئيس مجلس الوزراء، الذي يجب أن يكون زعيم الأغلبية النيابية ما دام النظام نظاماً جمهورياً ديمقراطياً برلمانياً.

فالميثاق هو التعبير عن إرادة اللبنانيين في العيش المشترك؛ والدستور هو تنظيم هذا العيش المشترك. من هنا يظهر الواجب في تطبيق أحكام الميثاق الوطني ، الذي عبّر عنه اتفاق الطائف، والدستور اللبناني، بصدق وأمانة.

الرئيس حسين الحسيني

محمود عثمان

- أديب وشاعر ولد في بيت الفقس بالضنية عام ١٩٦٩.
- حاز بآن، إجازتين في الحقوق واللغة العربية وآدابها.
- حاز شهادة ماجستير في الحقوق، ويتابع الدكتوراه.
- يعمل محامياً بالاستئناف.
- صدر له ديوان بعنوان «قمر أريحا».